

廉政反腐理论与 信息化实践

郑 宇 孙茂腾◎编著

電子工業出版社·

Publishing House of Electronics Industry

北京·BEIJING

内容简介

信息化作为新的反腐手段，以其高效性、便捷性逐渐成为反腐的重要方法。随着网络信息技术和“大数据”深刻影响着社会生活的方方面面，运用信息技术和“大数据”分析等手段来发现“线索”、固定“证据”，成为“让监督插上科技的翅膀”最有力的手段。本书就是基于廉政反腐的信息化视角讨论廉政反腐的理论与信息化实践问题，通过对廉政反腐理论和信息化实践的研究，找到解决问题的方法。

本书既可以为各级纪检监察部门和各级政府部门实施廉政反腐的信息化实践提供借鉴和参考，又可以作为各级纪检监察部门工作人员、政府机关工作人员，以及相关专业硕士生和本科生的培训教材，还可以作为各级纪检监察部门和政府机关实施廉政反腐信息化的参考工具。

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。
版权所有，侵权必究。

图书在版编目（CIP）数据

廉政反腐理论与信息化实践 / 郑宇，孙茂腾编著. —北京：电子工业出版社，2017.2

ISBN 978-7-121-30783-6

I. ①廉… II. ①郑… ②孙… III. ①反腐倡廉—信息化—研究—中国 IV. ①D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2017）第 004291 号

责任编辑：董亚峰

特约编辑：罗树利 彭 瑛等

印 刷：涿州市京南印刷厂

装 订：涿州市京南印刷厂

出版发行：电子工业出版社

北京市海淀区万寿路 173 信箱

邮编：100036

开 本：787×1092 1/16 印张：18.25 字数：438 千字

版 次：2017 年 2 月第 1 版

印 次：2017 年 2 月第 1 次印刷

定 价：68.00 元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题，请向购买书店调换。若书店售缺，请与本社发行部联系，联系及邮购电话：（010）88254888，88258888。

质量投诉请发邮件至 zltz@phei.com.cn，盗版侵权举报请发邮件至 dbqq@phei.com.cn。

本书咨询联系方式：（010）88254750。

前言

2013年1月12日，在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议上，习近平总书记发表重要讲话时强调：“从严治党，惩治这一手决不能放松。要坚持‘老虎’、‘苍蝇’一起打，既坚决查处领导干部违纪违法案件，又切实解决发生在群众身边的不正之风和腐败问题。”十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央的领导下，通过强劲反腐将一大批腐败分子绳之以法，彰显了中国共产党从严治党的决心和勇气，从而塑造了风清气正的政治生态。

习近平总书记指出：“当今世界，信息技术革命日新月异，对国际政治、经济、文化、社会、军事等领域的发展产生了深刻影响。互联网已经融入社会生活的方方面面，深刻改变了人们的生产和生活方式。”与传统反腐相比，信息化作为新的反腐手段以其高效性、便捷性逐渐成为反腐的重要方法。信息化在反腐败斗争中意义重大，它既是纪检监察部门适应新形势发展需求、创新工作思路和方法、更好地履行监督和执纪职责的必然选择；也是适应社会发展潮流，在信息时代贯彻好党的群众路线、扎实深入改进作风的有力抓手。

2015年9月下旬，王岐山同志在福建调研时强调：“要加快信息化步伐，建设从中央纪委贯通到县级纪委的监督执纪信息管理系统，为监督插上科技的翅膀。”当前，随着网络信息技术和“大数据”深刻影响着社会生活的方方面面，运用信息技术和“大数据”分析等手段来发现“线索”、固定“证据”，成为“让监督插上科技的翅膀”最有力的手段。

当前，信息化反腐还处于初级阶段，如何实施信息化反腐，如何让监督插上科技的翅膀，还有待于进一步的探索和研究。本书就是希望基于廉政反腐的信息化视角讨论廉政反腐的理论与信息化实践问题，通过对廉政反腐理论和信息化实践的研究，找到解决问题的方法。

本书的主要结构划分为四个部分：第一篇为理论篇，重点介绍了腐败发生的机理，廉政建设的法制化，廉政制度，廉政监督制度，以及廉政文化建设等。第二篇为现状篇，主要从国内外廉政风险防范的做法和技防经验进行介绍与分析。第三篇为技术篇，主要

对廉政风险技术防控，廉政风险信息化防控关键技术，以及网络反腐和廉政信息系统进行了分析和介绍。第四篇为实施篇，从科技部门的廉政风险防控的角度，对科技部门廉政风险防控模式的构建，以及科技管理部门廉政风险技术防控措施进行了介绍和分析，并结合某市科委科技计划廉政风险信息化综合防控平台的实际案例，对廉政风险信息化综合防控平台的实施方法进行了分析。

本书既可以为各级纪检监察部门和各级政府部门实施廉政反腐的信息化实践提供借鉴和参考，又可以作为各级纪检监察部门人员、政府机关工作人员、公共管理专业的硕士生和本科生，以及信息管理与信息系统专业的硕士生和本科生学习廉政反腐信息化知识的培训教材，还可以作为各级纪检部门和政府部门实施廉政反腐信息化的参考工具。

本书由北京软件产品质量检测检验中心组织编写，郑宇、孙茂腾统稿编著。具体的编写情况如下：第一～三章由周悦、田金英、刘雅妮编写；第四～六章由杨波、王星、杜书彧编写；第七～八章由孙茂腾、邓索、徐亚男、马茜编写；第九～十一章由方芳、陈宇菲、常铭珊编写；第十二～十三章由郑宇、郭泽曦、胡梦可编写。虽然我们已尽力提高书稿的质量，但是疏漏和不足之处一定还有很多，还望广大同行和专家批评指正。

目 录

理 论 篇

第 1 章 腐败发生的机理	2
1.1 腐败的定义与类型	2
1.2 政治上的委托代理	6
1.3 公权力与寻租	8
1.4 廉政战略的类型与比较	12
【参考文献】	14
第 2 章 廉政建设的法制化	16
2.1 廉政建设立法	16
2.2 廉政建设法律体系	17
2.3 廉政建设法制化的特点	23
【参考文献】	26
第 3 章 廉政制度概述	27
3.1 透明制度	27
3.2 预防性人事行政制度	33
3.3 禁止性人事行政制度	35
3.4 惩戒性人事行政制度	38
3.5 追究性人事行政制度	39
【参考文献】	40
第 4 章 廉政监督制度	41
4.1 内部监督制度	41
4.1.1 行政系统内部专职性监督机构	41
4.1.2 各行政部门内的廉政建设机构	42
4.2 行政监察专员制度	44
4.2.1 行政监察专员制度及其基本特征	44

4.2.2	典型国家和地区的行政监察专员制度	45
4.3	行政法院与司法审查制度	49
4.3.1	大陆法系国家的行政法院制度	49
4.3.2	英美法系国家的司法审查制度	52
4.4	多元化的社会监督	54
4.4.1	公民个人的监督	54
4.4.2	社会团体的监督	55
4.4.3	利益集团的监督	55
4.4.4	新闻舆论监督	57
	【参考文献】	57
第 5 章	廉政文化建设	59
5.1	廉政文化的有效建构	59
5.1.1	廉政制度是廉政文化建设的最好载体之一	59
5.1.2	廉政教育催生廉政文化	60
5.1.3	廉洁风尚是廉政文化建设的根基	61
5.2	面对公职人员的廉政教育	62
5.2.1	廉政教育内容的针对性	63
5.2.2	廉政教育方式的灵活多样	64
5.2.3	高级官员和领袖人物的廉政示范作用	65
5.3	廉洁风尚的培育	66
5.3.1	以青少年为重点的廉洁教育	66
5.3.2	面向公众的廉洁教育	67
5.3.3	廉洁风尚培育的其他方式	68
	【参考文献】	68

现状篇

第 6 章	国外廉政风险防范的做法及技防经验	72
6.1	美国	72
6.2	英国	75
6.3	北欧	77
6.4	新加坡	78
6.5	新西兰	81

6.6	法国	83
6.7	匈牙利	86
6.8	俄罗斯	88
6.9	德国	89
6.10	韩国	92
6.11	世界银行反欺诈、反腐败合规制度	94
6.12	《联合国反腐败公约》相关规定及其内涵	98
6.13	国际非官方反腐败组织	100
6.13.1	透明国际	100
6.13.2	国际商会	100
6.13.3	反洗钱组织	101
6.14	地区性反腐败行为组织	101
6.14.1	欧洲反腐败集团	101
6.14.2	区域开发银行	103
6.15	国外利用信息科技手段预防腐败的经验借鉴	104
	【参考文献】	106
第 7 章	中国廉政风险防范的做法及技防经验	108
7.1	香港廉政公署	108
7.1.1	香港廉政公署的成立及影响	108
7.1.2	香港廉政公署的运作方式	109
7.1.3	香港廉政公署的反腐经验	113
7.2	澳门廉政制度	114
7.2.1	澳门公职人员财产申报制度的主要内容	114
7.2.2	财产申报制度的启示与经验	117
7.3	中纪委新时期反腐	117
7.3.1	中纪委迈入“互联网+”时代	118
7.3.2	中纪委反腐新思路	119
7.3.3	中纪委监察部网站	120
7.3.4	中纪委反腐的技防经验	121
7.4	北京市廉政风险管理与防控	122
7.4.1	电子监察系统防范廉政风险	123
7.4.2	原崇文区廉政风险防范管理	124
7.4.3	北京市廉政风险防控的技防经验	126

7.5	上海市科技信息技术反腐	127
7.5.1	上海市“制度+科技”反腐	127
7.5.2	上海市的廉政经验	129
7.6	青岛市网络舆情管理反腐	130
7.6.1	青岛市舆情监测系统	130
7.6.2	青岛市反腐倡廉经验	132
【参考文献】		132
第 8 章	国内外廉政风险防范的发展特点和趋势	134
8.1	国内外廉政风险防范的发展特点	134
8.1.1	国外廉政风险防范的发展特点	134
8.1.2	国内廉政风险防范的发展特点	136
8.2	国内外廉政风险防范的发展趋势	140
8.2.1	国外廉政风险防范的发展趋势	140
8.2.2	国内廉政风险防范的发展趋势	142
【参考文献】		145

技 术 篇

第 9 章	廉政风险技术防控	148
9.1	廉政风险技术防控的定义	148
9.2	廉政风险技术防范措施归纳	149
9.2.1	构建各类相关信息管理平台	149
9.2.2	建立电子监察系统	153
9.3	廉政风险技术防控模式	157
9.3.1	以监督为核心的廉政技术防控模式	157
9.3.2	以服务为核心的廉政技术防控模式	158
9.3.3	以管理为核心的廉政技术防控模式	158
【参考文献】		158
第 10 章	廉政风险信息化防控关键技术	160
10.1	VPN 技术	160
10.2	CA 统一认证技术	162
10.3	加密算法	167

10.3.1	加密算法发展历史及分类	167
10.3.2	典型加密算法	169
10.4	防篡技术	179
10.4.1	网页篡改及其现状	179
10.4.2	网页防篡技术的历史发展	181
10.5	信息追踪技术	182
10.5.1	DDoS 攻击（分布式拒绝服务攻击）	183
10.5.2	DDoS 攻击源追踪技术	186
10.6	职务犯罪侦查信息的收集和分析	190
10.6.1	职务犯罪侦查信息	190
10.6.2	职务犯罪侦查信息的收集	192
10.7	职务犯罪的大数据分析	193
10.7.1	大数据时代下职务犯罪侦查工作的新视角	193
10.7.2	职务犯罪的大数据分析	194
	【参考文献】	196
第 11 章	网络反腐和廉政信息系统	200
11.1	信息化建设与廉政建设	200
11.1.1	信息化建设在反腐败工作中的重要意义	200
11.1.2	反腐败工作中信息化建设存在的主要问题	202
11.1.3	推进反腐败工作中信息化建设的对策	204
11.1.4	“制度+科技”织就反腐“天罗地网”	205
11.1.5	广州“房叔”事件	206
11.2	网络反腐体系构建和策略	207
11.2.1	信息时代的新型反腐败形式——网络反腐	207
11.2.2	网络时代职务犯罪线索收集机制的建设和创新	211
11.2.3	反腐败情报信息系统构建路径	215
11.2.4	纪检监察机关在网络廉政舆情监管中的功能实现	219
11.3	网络反腐信息平台的建设	219
11.3.1	建设网络反腐平台的意义	219
11.3.2	建设网络反腐平台的一些注意事项	220
11.3.3	网络反腐平台的构建现状	221
	【参考文献】	222

实施篇

第 12 章 科技部门廉政风险技术防控模式构建	224
12.1 廉政风险技术防范措施	225
12.2 科技管理部门廉政风险来源及风险类型	228
12.3 科技计划项目管理廉政风险技防研究	229
12.4 自然科学基金委廉政风险技防研究	235
12.5 科技奖励工作办公室廉政风险技防研究	244
【参考文献】	253
第 13 章 科技管理部门廉政风险技术防控措施研究	254
13.1 廉政风险技防的基本思路 and 原则	254
13.1.1 基本思路	254
13.1.2 技防原则	255
13.2 廉政风险技防的制度和流程建设	255
13.3 廉政风险技防的策略	256
13.4 科技管理部门信息化系统存在的风险点及技防手段	257
13.4.1 权限类风险	257
13.4.2 条件类风险	261
13.4.3 时间类风险	263
13.4.4 随机遴选类风险	264
13.5 科技管理部门廉政风险电子监察平台的构建	265
13.5.1 搭建科技管理部门电子监察数据交换平台	265
13.5.2 构建数据实时采集分析系统	266
13.5.3 构建廉政风险实时监控系統	266
13.5.4 构建廉政风险绩效预警纠错系统	267
13.5.5 构建廉政风险辅助决策与统计分析系统	267
13.5.6 构建数据库审计管理系统	267
13.5.7 构建信息化综合防控平台	268
13.5.8 构建纪检监察信息管理平台	268
13.5.9 全面监督平台整体架构设计	269
13.5.10 利用信息技术履行监督责任的管理模式设计	270
13.6 案例：某市科委科技计划廉政风险信息化综合防控平台	271
【参考文献】	281



理 论 篇

第 1 章 腐败发生的机理

2013 年 1 月 12 日，在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议上，习近平主席发表重要讲话时强调：“从严治党，惩治这一手决不能放松。要坚持‘老虎’、‘苍蝇’一起打，既坚决查处领导干部违纪违法案件，又切实解决发生在群众身边的不正之风和腐败问题。”十八大以来，中国社会不断呈现出新的发展样式和新的进步姿态，其中反腐败的力度和强度让中国乃至世界感到震撼，由此可见，腐败对一个国家发展的影响和危害之大。

那么，究竟什么样的行为可以称为腐败呢？腐败又是如何产生的呢？本章主要探究腐败的基本概念和腐败发生的机理，包括政治上的委托代理、公权力与寻租等，以及廉政战略的相关内容。

1.1 腐败的定义与类型

腐败属于一种政治现象，也是一种社会现象，更是一种文化现象，它存在于历史上各种阶级社会和各种不同社会制度的国家之中。在转型期经济中，腐败表现为具有经济人特征的代理人凭借委托人授予的权力，用非法手段满足自己的私欲，即利用公权谋取私利。中国作为一个有着两千年封建史的古老国家，封建官僚体系已经发展得十分完备，官员们互相勾结，欺上瞒下，中饱私囊的现象十分普遍。

20 世纪 90 年代，透明国际（国际透明组织，简称 TI，是一个非政府、非营利、国际性的民间组织）对腐败的定义解释为“公共部门中的官员，不论是从事政治事务的官员，还是从事行政管理的公务员，他们通过错误地使用公众委托给他们的权力，使他们自己或亲近他们的人不正当地或非法地获得财富的行为。”与广义的腐败不同，这一定义更接近于行政管理的腐败。腐败不一定是接受贿赂的行为，腐败还包括任人唯亲、滥用职权等。目前，透明国际组织对腐败的新定义为：滥用委托权力谋取私人利益。与前者相比，新定义把腐败的外延扩大了，前者的行为主体是公共权力行使者，而后者则是一般代理人。

从这一定义出发，私人部门的活动中也会存在腐败的现象，特别是在一些大型私营企业中。公共权力滥用所产生的收益也不一定归于个人，而是流向个体所属的政党、阶级、部落、集团、朋友或家庭。这里有两类腐败效应：一类是直接效应，官员滥用公共权力谋取了个人权力；另一类是间接效应，其相关利益者谋取了私利，而损害了公共利益，即至少部分地降低或损害了对所有公民有利的共同利益。

腐败的界定极为困难，因此在理论研究中，很多学者从不同角度出发定义这一概念，希望能够概括得更为全面和精确。从权力主体的角度分析，如林喆教授认为：“腐败，也即权力腐败。它特指权力职能的蜕变。从法哲学的角度看，凡是行为主体为其特殊利益而滥用权威或偏离公共职责的现象都可视为权力腐败”。从行为主体的角度分析，何增科对腐败的定义是“公职人员出于私人目的而滥用公共权力和公共资源的行为。”根据这一定义，总结出腐败行为的构成要素有五个，如表 1-1 所示。

表 1-1 腐败行为的构成要素^①

腐败行为主体	公职人员个人	具备或不具备法人资格的、拥有公共权力或资源的单位、部门或行业
腐败行为动机	谋取各种物质的或非物质的私人利益	谋取单位利益、地方利益或部门利益
腐败行为手段	利用职务上的便利实现私人目的	利用法定权力或国家赋予的公共资源实现局部利益
腐败行为方式	违反法律规范滥权谋私，违反公认的道德规范	道德规范但有合法外衣的滥权谋私
腐败行为后果	侵犯公民权利，危害国家正常管理活动	侵害对象相同，但危害性更大，因为它是以法定的机构性权力或资源为后盾，具有一定的“合法性”和强制性力量

人们不仅对腐败的定义各不相同，而且对腐败类型的归纳和划分也不尽相同。这里简要介绍几位国际腐败问题专家对腐败的分类。

Elliott（1997）把腐败分为以下三类。

（1）小腐败：也称下层腐败，主要发生于私人部门与非选举的政府公务员，特别是低层次的行政官僚，通常涉及税收、规章、申请执照、政府税利分配等。

（2）大腐败：也称高层腐败，主要发生于政府最高层，在政治领袖、官僚以及私人

① 何增科．中国转型期腐败和反腐败问题研究[J]．经济社会体制比较，2003（01）．

部门之间产生大的腐败行为，如重大政府工程、高额政府采购、出让特许经营权、关于补贴的政府决策、将巨额财政收益转给私人企业。

(3) 影响介入型腐败：主要发生在被选举官员、非选举公务员与私营部门之间，后者提供贿赂，前两者“分享贿赂”。人们发现，在不发达国家中到底高层腐败有多少是真实的，有多少是谣传的，局外人根本无法断定，但是这已经成为公共舆论的焦点，同时下层腐败更加显而易见，在资金总量上可能比高层腐败有过之而无不及。

美国学者海登海默（Heidenheimer, 1990）有一个经典的“三色腐败”理论，他根据人们主观上对各种腐败行为容忍程度的大小，把腐败分为“黑色腐败”、“白色腐败”、“灰色腐败”三类。

(1) 黑色腐败：明显违背法律，受到人们——不管是公权力拥有者，还是大多数社会成员——谴责的使用公权力谋求私利的腐败行为，如贪污、受贿、挪用公款等。

(2) 灰色腐败：介于黑色和白色之间的、人们具有广泛争议的腐败行为，具体指公权力所有人和行使人内部容忍，而大多数社会成员不认可的使用公权力谋求私利的腐败行为，如公款吃喝、公车私用等。

(3) 白色腐败：基本没有违法，公权力的所有者和社会上大多数人都认为不属于或不应当受到惩罚的使用公权力谋求私利的腐败行为，如裙带关系等。

此外，美国耶鲁大学的 SusanRose-Acherman（1998）将腐败分为以下四类。

(1) 偷窃式统治：政府领导人使其政治系统组织化，以便使寻租可能最大化，并能依据个人利益重新分配这些租金。

(2) 双边垄断：统治者同黑手党（或黑社会）形成一种联盟，由后者为其提供保护性服务。在这种情况下，统治者同黑手党共同分享保护商业，甚至还共同分享同样的“客户”。

(3) 黑手党统治：这类国家实质上已丧失实际统治权，官员主要致力于以受贿为生。

(4) 竞争性受贿：这意味着在普通公民和企业内部存在大量腐败官员，一些官员的腐败在鼓励另一些官员去收受贿赂，导致腐败呈螺旋形上升趋势。

腐败范围十分广泛，腐败行为纷繁复杂，这就决定了腐败形式的多样化。根据对腐败概念的理解，可以采用二分法，从各种角度对腐败形式加以分类并简要阐释其含义，以期从理论和实践两方面深化对腐败本质及其根源的认识。

1. 权力腐败与非权力腐败

根据腐败的客体是否是公共权力、腐败的主体是否是公职人员，可将腐败区分为权力腐败和非权力腐败。权力腐败是指某些掌握公共权力的公职人员滥用公共权力谋取私利的行为，表现为贪赃枉法、贪污贿赂、敲诈勒索、徇私舞弊、拉票贿选、任人唯亲、玩忽职守、挪用公款、公款吃喝玩乐等行为。非权力腐败则是非公职人员的一般公民利用各种社会失控谋取非法私利的行为，表现为制造假冒伪劣商品、从事欺诈交易、偷税漏税、行贿赌博、吸毒贩毒、卖淫嫖娼等行为。

2. 交互性腐败与非交互性腐败

根据腐败主体间是否有双向的不适当行为，可将腐败区分为交互性腐败与非交互性腐败。交互性腐败是指腐败主体间双向的不适当行为，主要有任人唯亲，这种裙带性腐败旨在结成以权谋私、官官相护的命运共同体；欺上瞒下、虚报数据，其目的是获得更多奖金和提拔重用，或者暗中截留中饱私囊；行贿受贿、敲诈勒索；贪赃枉法、徇私舞弊、官官相护；官商一体、官商勾结。非交互性腐败是腐败主体间非双向的不正当行为，主要有：玩忽职守；阳奉阴违、妨碍司法；挥霍浪费、奢侈铺张；贪污、投机、走私、泄密。

3. 黑色腐败与白色腐败

根据腐败的客观结果，可将腐败区分为黑色腐败和白色腐败。黑色腐败是公职人员和民众都认为不合法和不合理，因而具有严重社会危害性的行为，如贪污受贿、贪赃枉法、走私贩毒等腐败现象。白色腐败是或多或少能被公职人员和民众所接受的、介于合法与不合法、合理与不合理的临界状态，因而其社会危害性不确定的行为。在新旧体制交替时期，某些破坏旧体制的行为，虽有利于经济顺利运行，却不利于社会秩序的稳定，这些行为在合法化和合理化改革之前是不合法和不合理的，即违反当时社会的道德观念规范和法纪制度规范的，具有一定程度的社会危害性，但一旦经过改革使旧体制转变为新体制之后，这些行为便获得了合法性和合理性，从而转变为无害于社会的非腐败行为。

4. 官员腐败与非官员腐败

根据作为权力腐败主体的公职人员是否担任官方职位，可将腐败区分为官员腐败与非官员腐败。官员腐败指占据官方机构或企事业单位通过选举或任命产生的职位的公职人员滥用领导职权的腐败。非官员腐败指不占据官方职位但具有“国家干部身份”的公职人员滥用技术职权的腐败，如机关小职员、教师、医师、律师、记者等非官方公职人员，收受或索取不合法或不合理的分外收入的行为。

5. 隐性腐败与显性腐败

根据腐败的显露程度，可将腐败区分为隐性腐败和显性腐败。隐性腐败是普通民众不能察觉的社会高层公职人员的腐败（又称“黑箱”腐败）和不能完全察觉的社会中层公职人员的腐败（又称“灰箱”腐败）。显性腐败则是普通民众随时随处可见的基层公职人员赤裸裸的腐败（又称“白箱”腐败）。

1.2 政治上的委托代理

委托一代理理论是现代重要经济学理论之一。委托一代理理论（the principal-agent theory）就是关于非对称信息下的产权安排和交易的学说，其研究在不完备合约的情况下，如何更有效地激励代理人，并对代理人的行为进行监督和约束。学者张维迎认为“经济上的委托一代理关系泛指任何一种涉及非对称信息的交易，交易中有信息优势的一方称为代理人，另一方称为委托人”。这种信息的不对称分布是契约签订及其产生行为纠纷要解决的重要问题。因此，委托一代理问题的实质就是委托人与代理人之间的博弈，是信息不对称的双方之间产生的契约关系，委托人和代理人基于平等的地位，在自愿的前提下就双方在以后的合作中应该行使的权利和承担的责任进行协商，并在达成一致的基础上形成显性或者隐性的契约关系，因此又称为“契约理论”。委托一代理理论研究的本质就是要设计一套合理的风险分担机制与有效的激励和监督机制，促使代理人采取适当的行动，降低代理成本，最大限度地增进委托人的利益。

自 20 世纪 60 年代开始，委托一代理理论逐步应用到政治领域。随着社会的不断发展，国家的范围也越来越大，由于各种现实与客观因素的制约，全体人民将权力让渡给社会共同体，就不可能再亲自我管理各种社会日常事务，所以就将国家的管理权委托给专业的部门，一个专门管理这些事务的机构——政府就这样产生了。由此我们可以知道，政治领域的委托一代理是分两道程序来完成的，一是全体人民将自己的权力委托给国家，其中全体人民是委托人，国家是代理人；二是国家将社会的日常管理工作委托给政府，其中国家是委托人，政府是代理人。这就让民主政治中的委托一代理关系正式产生了，即我们通常所说的代议制民主。在这两层的委托关系中，全体人民和政府其实通过国家这个符号化象征的中介也形成了委托一代理关系，所以政府作为代理人必须执行全体人民意志，维护全体人民利益。

将政治领域中的委托一代理关系进行简单分析后，可以将其带入我国的现实生活中，总结出我国委托一代理关系的链条，如图 1-1 所示。

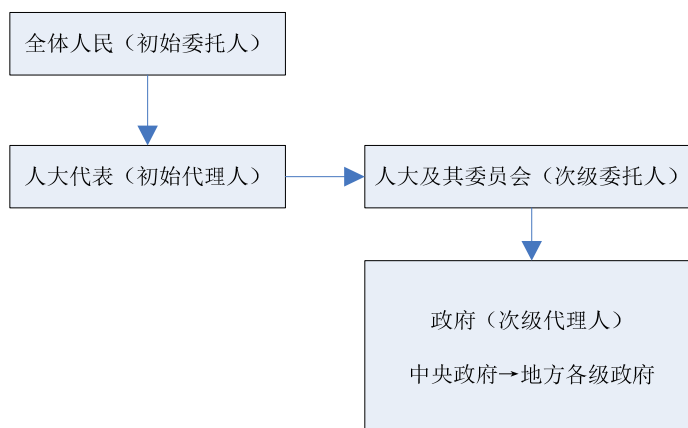


图 1-1 国家权力中的委托—代理理论模型

如图 1-1 所示，我国国家权力委托—代理运行的层级如下。

第一层是“全体人民—人大代表”之间的委托—代理关系，人民是国家的主人，为了有效运用国家的权力，通过直接或者间接选举的方式选举自己的代表，将自己的权力委托给代表组成的机构人大及其常委会。人大代表是由人民选举产生的，所以应当反映人民的利益和意愿，为人民服务，行使好自己的代表权。在这一层级的委托—代理关系中，全体人民是委托人，人大是代理人，委托人仍然保有对国家的所有权，所以说公众有权利采用各种方式对国家进行监督。

第二层是“人大—政府”之间的委托—代理关系，全国人民代表大会及其常委会是国家的最高权力机关，拥有立法权、决定权、人事任免权和监督权，将权力委托给通过选举产生的政府，政府再根据人民的意愿管理社会的公共事务。人大其实是连接公众和政府的“中介机构”，利用人大代表将全体人民的权力集中起来，再将管理权委托给政府来行使，所以人大的职责也具有了双重性，一方面是受人民监督，对人民负责；另一方面是任命政府官员，挑选合适的代理人，保证全体人民的利益不受损害。

第三层是“中央政府—地方政府”之间的委托—代理关系，政府受人民的委托管理社会的日常事务，为了更好地完成任务，中央政府必须将权力委托下去，建立梯状的地方各级政府，相邻的上下级政府之间都存在委托—代理关系。此外，各级政府内部机构中也具有相应的层级体系，以便于将上级交代的任务逐步分解后再层层落实下去，由具体的工作人员来完成。

1.3 公权力与寻租

腐败的本质是公权私用行为，即公权力是腐败行为的基础条件。公权力指以维护公益为目的的国家公权力机关及其责任人在职务上的权力，包括决策权、管理权、执法权等。它是基于社会公众的意志而由国家机关具有和行使的强制力量，其本质是处于社会统治地位的公共意志的制度化 and 法律化。公权力表面上种类繁多，实际上都体现在对资源，尤其是具有较高社会与经济价值的稀缺资源的管理、控制和分配权力。这里的资源包括有形资源，如土地房屋、物资储备、工程项目建设等，也包括无形资源，如许可执照、批文、指标以及职位职称等。美国政治学家 Harold Dwight Lasswell 曾为政治(politics)下过一个简明扼要的定义：“谁在什么时候，以什么方式，得到了什么”，即各种资源在整个社会的分配过程。

现代社会需要强大的公权力来解决各种错综复杂的利益关系之冲突，也需要政府的公权力维护良好的社会风尚，维护社会的公共秩序。公权力是国家运转和政府执政的现实需要，想要有效地管理和调节国民经济与社会生活，必须掌握一定的权力，以贯彻自己的战略与决策。“管得最少的政府是最好的政府”目前还只是一种憧憬。同时，由于公权力具有天生的、强烈的自我扩张性，其行使的空间必须有边界。法国启蒙思想家孟德斯鸠曾说过：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是一条千古不变的经验。有权力的人直到把权力用到极限方可休止。”另一位法国启蒙思想家卢梭从社会契约论的观点出发，认为国家权力是公民让渡其全部“自然权力”而获得的，他在其名著《社会契约论》中写道：“任何国家权力无不是以民众的权力（权利）让渡与公众认可作为前提的”。

人类在社会的公共生活中产生了公共权力，以保护他们的共同利益。从理论上讲，公共权力是人民所具有的，并且服务于人民的公共资源。然而，由于社会事物的纷繁复杂以及诸多因素的限制，在相当长的时间内，公共权力还不能由社会全体人民来直接行使，那么也就必然出现公共权力所有权与公共权力使用权的分离。

从狭义上说，权力腐败是指公职人员滥用公共权力，侵犯公共利益以谋取私人利益，使公共权力异化的不合法和不合理的作为或不作为。因此，腐败的主体是公职人员，客体是公共权力。公共权力是社会公共利益的体现，归根到底是由人民赋予的在党、国家和其他社会公共机构中担任领导职位或技术职位的公职人员履行相应职责的权力，分为领导职权和技术职权两部分。

腐败的根源其实是公共权力的异化。公共权力是维护社会公共利益，增进社会福利，

保障公民个人权益不受侵犯的权力。如果某些公职人员滥用职权谋求不合法和不合理的私人利益，那么，这意味着公共权力发生了异化，即公共权力反过来成为支配社会和公民的异己力量，这便是腐败的根源所在。根据历史唯物主义观点，权力异化产生于分工和私有制。异化是基于一定的生产力与生产关系之上的社会分工造成的、作为一种异己力量的社会关系对人的支配。社会关系作为人们活动的结果变成异己的力量和权力，并且反过来又同人们对立。马克思曾明确指出这种权力异化现象产生于分工和私有制。他说：“分工给我们提供了第一个例证，说明只要人们还处在自发地形成的社会中，也就是说，只要私人利益和公共利益之间还有分裂，即只要分工还不是出于自愿，而是自发的，那么人本身的活动对人来说就成为异己的、与他对立的力量，这种力量驱使着人，而不是人驾驭着这种力量。”作为权力异化根源的分工是自发的、强迫性的分工，这种“分工和私有制是两个同义语，讲的是同一件事情，一个是就活动而言，另一个是就活动的产品而言。”马克思还认为，“生产力的巨大增长和高度发展”是消灭自发的分工、私有制和权力异化“绝对必需的实际前提”。

公权力滥用主要可以分为四种类型：一是滥用自身法定职权；二是人为扩权，滥用超过自身法定职权的权力；三是通过“越权”方式滥用其他岗位的权力；四是通过施加个人压力，间接影响或左右权力行使。

1. 滥用职权范围内的法定权力

按照现代社会管理分工原则，政府部门各自掌握特定的权力资源，而且某种权力常常是由特定的某个部门垄断。例如，居民申请办理护照必须到当地公安机关，办理税务事宜必须到当地税务机关等。公权力的行业垄断特征，使各个职能部门在其所在领域内往往拥有“生杀予夺”的大权。这种垄断性不仅体现在行业领域，还体现在地域垄断。基层政府部门在其辖区内仍有绝对权力，这种地域垄断性更进一步加剧了各个部门在其业务领域和辖区内的权力垄断。

2. 人为扩权和制造稀缺

一些公职人员（尤其是领导干部）除了拥有自身特定的法定职权之外，还常常人为扩大权力，甚至制造权力，以进一步增加自身的腐败资本。与滥用法定职权相比，私自扩权和造权等行为更加无规可循，而且完全不受监督，所以其腐败空间和社会危害性也就更大。

部门利益规则化一直是人为扩权的重要方式，其具体做法是首先以地方或部门文件形式出台利己性规则，再严格执行这些规则，即为自己的违法越权行为披上合法的外衣。除了凭空造权之外，不少公共部门还凭借自身的行业和地域垄断，人为制造新的垄断。

这些非法权力与其法定权力交织在一起，大大增加了谈判砝码和腐败资本。

3. 通过越权“借用”权力与资源

在很多腐败案件中，某些部门和官员不仅滥用自身的权力，还通过越权“借用”他人的权力与资源。越权是在某些权力已经存在的情况下，通过压迫、欺骗、盗取等方式将权力据为己有，包括对下越权和对上越权，其中对上越权更为极端，即私自“借用”上级权力。由于上级往往具有更高的权力，所以会给社会造成更大的危害和损失。

4. 施加个人影响力控制稀缺资源

与对下越权、直接插手具体事务相比，还有一种相对抽离的腐败手法，就是通过施加个人压力，以打招呼、写条子、人情往来等方式间接地左右公共决策。与人为造权和直接越权相比，通过施加个人影响力间接地完成腐败交易，不仅效果相当，而且手法更为隐蔽，也更难收集证据，难以追究当事人的责任。上级领导的“打招呼”充其量反映了领导的主观意愿，但下级往往难以回绝，一旦事发，领导也极易推卸责任。总的来说，施加个人影响具有极高的成功率和极低的风险，因此成为领导干部尤其是“一把手”们最常用的腐败手法。

在经济学视野中，腐败是一种设租和寻租行为，它是指少数人利用合法或非法手段谋取经济租金的政治活动和经济活动。吴敬琏认为：“腐败是权力与货币的交换，这种‘以权谋私’现象，在经济学术语上叫做‘设租’和‘寻租’活动。”根据美国公共选择学派主要代表人物J·布坎南的寻租理论，所谓寻租，就是寻找租金，“只要资源的所有者想多得而不愿少得，他们大概就要去寻求租金，寻求租金无非是寻求利润的另一说法。”政府对企业的行政管制势必抑制市场竞争，扩大供求差额。企业为寻求租金而向官员行贿，从租金中获利的官员，又力求保持原有租金制度和设立新的租金制度。这种周而复始的设租和寻租行为就是腐败。这个以市场经济为轴心的腐败定义，关注腐败的机制及其产生的环境因素，强调腐败的主体是政府官员，腐败的客体是公共权力，并揭露贿赂这种腐败形式的实质是权钱交易，但它没有指出腐败的非法性和非合理性，也不能涵盖其他腐败形式。

公共经济学理论认为：“政治活动与经济活动是互相联结的，政治过程中的权力因素总是有可能直接介入经济活动中去，干预经济人之间的交易。在此前提下，很多人会力求借助权力因素谋取个人最大利益，这就产生了寻租行为”。权力寻租不仅使社会长期处于紊乱、停滞和低效的状态，而且对我国社会主义市场经济体制建设和现代化事业都存在极大的消极作用。其危害主要体现在以下几个方面。

1. 造成社会资源的浪费

资源浪费主要表现在：一是寻租者寻租过程中所花费的时间与精力，以及为疏通层层关系而支出的礼品与金钱；二是政府官员为使寻租者支付自己满意的租金以及为掩人耳目而付出的时间、精力与资源；三是政府为对付寻租者的游说与贿赂而进行的反游说、反贿赂所耗费的时间、精力与资源，即反寻租的成本。

2. 阻碍市场机制的有效运行

在权力寻租的同时，权力相对人的寻租也产生了。例如，在税收征管领域，权力寻租结果是纳税人之间的竞租行为，造成资源的浪费和财富损失。一方面，公务员为了实现其寻租目的，而提供给纳税人垄断地位，破坏了市场经济秩序，影响了资源的有效配置。另一方面，纳税人为了获得寻租的机会，通过对公务员的贿赂获取市场优势和垄断地位，并进而获得超额利润。例如，在一般纳税人的认定方面，纳税人可以通过一系列腐败活动，如找关系、送礼等，最终取得对自己有利的纳税身份认定。这样相当一部分资源就浪费在不能带来实际经济利益的无谓投资上，对于社会或经济总体而言，这是一种严重脱离效率原则的资源浪费。

3. 使社会财富产出减少和分配不公

寻租活动是一种非生产性活动，并不增加任何新产品或新财富。寻租和反寻租所耗费的社会资源，如果投入到社会财富的创造中，比如投资于生产或用于研究与开发活动，就能增加社会财富。在寻租社会中，生产者未必多劳多得，而没有从事生产活动的寻租者却可能大发横财，这种不公平削弱了生产者发展生产的激励。寻租为人们提供一种扭曲的刺激，具有极强的传染性或示范效应。当一个社会商业上的成功者多数源于寻租受益，就没有多少人肯靠生产来努力致富。

4. 导致腐败盛行、损坏党和政府的形象

寻租行为孕育“商人型政客”，降低行政机构的道德水平。寻租产生极强的传染性或示范效应，造成人们的道德沦丧，社会风气变坏；毒化了党风、政风、社会风气，腐蚀了人们的思想灵魂，腐蚀了干部队伍，造成了行业不正之风；瓦解了社会的规范体系和价值观念，违反了对诚实努力工作的人进行奖励的社会道德准则，破坏了社会公正、公开、公平竞争的原则，扩大了社会不平等。腐败的滋生蔓延，已经严重地影响公民对“政务廉洁”的信任度，以及对政府工作的信心。

1.4 廉政战略的类型与比较

加强廉政风险防控，规范权力运行，是从源头上预防腐败的内在要求和有力抓手。无论是资产阶级性质执政党，还是无产阶级性质执政党，他们的执政实践无不表明，腐败现象被形象地称为“政治毒瘤”“政治之癌”。它败坏执政党形象，损害执政党干部，影响执政公信力，也必然会带给执政党致命的伤害。推进中国共产党廉政风险防控，促进公共权力健康运行，增强预防腐败工作实效，无疑是规范领导干部从政行为、创新预防腐败工作战略、巩固党的执政地位、实现党的执政使命的战略之举。

在中国的反腐败实践中，最经常使用的廉政战略主要包括思想教育、制度约束和社会运动三种。这三种廉政战略的作用方式各有不同，作用效果也有所差异。

1. 思想教育式反腐败战略

意识形态是关于世界的一套信念和信仰体系，对人类的行为产生强有力的导向与约束作用。意识形态通过改变人们的偏好体系，使人们对客观事物产生不同的理解和价值判断，对风险成本的主观评价不同，从而影响其成本和收益函数，最终改变人们的行为选择。如果良好的思想教育能够发挥作用，即使存在制度漏洞，大部分官员仍难以突破心理障碍，依然会自觉承担社会责任，洁身自好，廉洁从政。

从反腐败的角度来看，思想教育是一种治本的方法。如果所有的政府官员能够自觉做到“拒腐败、永不沾”，所有的社会公众都拒绝拉拢和腐蚀当权者，那么腐败自然丧失了存在的基础。在过去相当长的一个历史时期，中国共产党曾经依靠强有力的思想教育保持了整体廉洁的形象。实践证明，这套思想教育和理论灌输的方法是行之有效的，新中国成立初期腐败的确较为轻微。而当前我国腐败的泛滥在一定程度上与思想教育的弱化有关。自建党以来，中国共产党开始非常重视意识形态教育，通过严格规范党纪政纪，定期在党内开展整风纠风教育、广泛提倡集体主义、树立道德模范等方式开展廉政思想教育。

2. 制度约束式反腐败战略

制度约束是近年来颇受各国青睐的廉政战略。制度约束类廉政战略任务，人的“经纪人”动机是不可根除的，但可通过制度创新和加强制度约束为人们提供相对固定的行为准则，在一定程度上稳定其行为预期，有效引导个人活动，进而起到规范公共权力的作用。

制度约束式反腐败战略主要是改革开放以来廉政建设的基本经验，主要依赖制度建设而不是群众运动或领导权力来推动反腐。制度约束是一项庞大的、长期的系统工程，既有反腐制度建设的全面推进也有反腐体制机制的深入改革，既有监督组织体系的健全也有权力制约平衡结构的调整，这些反腐目标都必须通过制度建设途径来实现。

在实践中，制度约束式反腐败战略得到了广泛应用，取得了比较好的效果。从动态的角度讲，制度约束主要包括事前预防、事中监督和事后惩罚三种机制。事前预防是指要建立严格的法律制度、健全的组织机构，从制度上加大贪污贿赂等腐败成本，减少政府对经济生活的干预，从而规范官员的行为，消除贪污、贿赂的空间。事中监督是指官员在执行公务时，政务公开，受到专门监督机关、社会群众或新闻舆论的监督，使其行为完全暴露于阳光之下，彻底丧失徇私舞弊的可能性。事后惩罚是指对官员行为进行严格监督，使每个人都得到与其行为相符合的报偿，依法对勤政廉政者给予奖励，对腐败者给予惩罚，特别对腐败分子进行严厉的打击与查办，彻底消除其侥幸心理。

3. 社会运动式反腐败战略

社会运动式反腐败战略，通过广泛的宣传动员和大规模的群众参与，抑制腐败的发生，有力惩罚腐败分子。其主要特征体现在群众性、广泛性和全面性三个方面。其中，群众性是指将社会各阶层的群众都发动起来，进行互相披露、互相批判和互相监督，普通公众代替专门的监督机关成为反腐败的中坚力量。广泛性是指在某一阶段，反腐败成为社会生活中压倒一切的中心任务，人们的所有行动都必须服从和服务于反腐败斗争。全面性是指反腐败浪潮席卷整个社会，其矛头指向每一个政府官员、每一个普通个人及每一个领域，所有的人既是反腐败的主体，又是反腐败的对象。

4. 三种廉政战略的比较

在理想状态下，思想教育式反腐败战略的成本最小、收益最大。因此，在任何时候都应该强调思想教育，特别是在当代中国，重建中华民族的传统道德观念已经成为当务之急。然而，在社会实践中，思想教育式反腐败战略也会遇到两大问题。一是它的实际效果难以保证，收益很不可靠。思想教育毕竟只是通过意识形态和道德观念这种内在和无形的力量起作用的，还能够潜移默化地规范人们的行为。与社会运动式反腐败战略相比，它毕竟缺乏外部监督的独立性。与制度约束式反腐败战略相比，又缺乏正式制度的客观标准。二是如果长期进行思想教育，那么投入其中的成本也是巨大的。意识形态是经过后天教育形成的，需要家庭、学校和社会共同努力，进行长期、反复的教化和灌输，这是一个长期而艰难的过程，短期内难以产生显著效果。但是，长期坚持对政府官员进行反腐败的思想教育，固然能够帮助他们在主观上增强对腐败诱惑的抵制，但长期教育的成本也是一个很大的问题。

社会运动式反腐败战略在短期内收益非常大，其发动群众、重视社会监督的方法也值得我们借鉴。但是，在长期范围内该方法的有效性如何却是值得怀疑的。更重要的是，通过社会运动反腐败的成本太高，在经济上是非常缺乏效率的，失去了推广的价值。同时，社会运动的扩大化，很容易造成大量的冤假错案，破坏人民内部关系，摧毁社会信任机制。因此，改革开放以后，这种廉政战略已经越来越少被提及了。

与其他战略相比，制度约束式反腐败战略具有成本低但收益高的特点，是一种理想的反腐败途径。实践证明，良好的制度不以意识为转移，避免了“人存政兴、人亡政息”的局限，它为所有人提供了一个相对固定的行为准则，能够稳定其行为预期，有效引导个人活动。在短期内，也许制度建设的成本很高，但从长期来看，一旦制度基本被确定下来，人们养成了遵守制度的习惯，其成本增长就会得到控制，社会将获得越来越大的收益。因此，制度约束式反腐败战略的效果更可靠，且长期收益稳定、长期成本适中，是最具可行性的一种反腐败战略。

【参考文献】

- [1] Buchanan, J.M、Tollison, R.D. and Tullock, Ged8. (1980) Toward a Theory of the Rent—Seeking Society[M], College Station: Texas A and M Press.
- [2] Harold, D, Lasswell. Politics Who Gets What, When and How [M]. Peter Smith Pub Inc, 1990.
- [3] 蔡陈聪. 腐败定义及其类型[J]. 中国青年政治学院学报, 2001 (02).
- [4] 周晓红. 行政垄断与政府寻租行为分析[J]. 黑龙江教育学院学报, 2009, 28 (5): 3-5.
- [5] 何增科. 中国转型期腐败和反腐败问题研究[J]. 经济社会体制比较, 2003(02): 52-60; 1003-3947.
- [6] 阿诺德·海登海默. 对腐败性质的分析[M]. 上海: 上海人民出版社. 1990.
- [7] 王沪宁. 腐败与反腐败: 当代国外腐败的研究[M]. 上海: 上海人民出版社, 1990.
- [8] 蔡陈聪. 腐败定义及其类型[J]. 中国青年政治学院学报, 2001 (02).
- [9] 樊荣. 基于委托—代理理论对我国行政问责制的研究[D]. 西北大学, 2011.
- [10] 黄琴, 周巍, 冯彦. 政府寻租行为探析[J]. 湘潭大学学报: 哲学社会科学版, 2005, S1: 66-67.

- [11] 倪星. 惩治与预防腐败体系的评价机制研究[M]. 广东: 中山大学出版社, 2012, 9.
- [12] 黄存金. 推进中国共产党廉政风险防控的战略思考[J]. 衡阳师范学院学报, 2015 (04): 56-60.
- [13] 王乐夫, 倪星. 转型期中国公共领导体制变革与廉政建设[J]. 公共管理学报, 2004, 1 (2): 12-20.
- [14] 吕开颜. 腐败、公共支出和经济增长[J]. 上海经济研究, 2008 (2): 14-23.

第 2 章 廉政建设的法制化

党的十八大报告指出，“反对腐败、建设廉洁政治，是党一贯坚持的鲜明政治立场，是人民关注的重大政治问题”，并进一步提出了“健全反腐败法律制度，防控廉政风险，防止利益冲突，更加科学有效地防治腐败”的要求。因此，坚持以十八大精神为指导，正确把握今后反腐倡廉法规制度建设重点和重心，将反腐倡廉法规建设推向深入，对不断取得党风廉政建设和反腐败工作成效具有重要意义。

本章主要介绍了廉政建设法制化的相关内容，包括廉政建设立法的根据、我国廉政建设法律体系建立的历程和廉政建设法制化的特点。

2.1 廉政建设立法

2013 年 1 月 22 日，习近平总书记在十八届中央纪委第二次全体会议上指出：“要善于用法治思维和法治方式反对腐败，加强反腐败国家立法，加强反腐倡廉党内法规制度建设，让法律制度刚性运行。”要形成“不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制”。十八届四中全会更是以依法治国为主题。因此，只有加强廉政立法，才能把治理腐败逐步纳入法制化轨道，充分发挥法制在反腐倡廉中的保障作用，有效地遏制和预防腐败的滋生。

2014 年 10 月 25 日，王岐山在十八届中央纪委四次全会上发表重要讲话，称一定“要将党的纪律检查体制改革的实践成果固化为制度，修订《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党巡视工作条例（试行）》等，不断完善党风廉政建设和反腐败工作相关党规党纪和法律法规。”

全国人大代表、河南省人民检察院检察长蔡宁认为，推进反腐败国家立法是对党的十八届四中全会依法治国精神的全面落实。他指出，“反腐败，惩治这一手决不能放松，同时要坚持用法治思维和法治方式，使反腐败逐步走向规范化、制度化，这是我们反腐败、建设廉洁政治的根本方向。”同时，四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治

国若干重大问题的决定》明确提出，要加快推进反腐败国家立法，完善惩治和预防腐败体系，形成不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制，坚决遏制和预防腐败现象。推进反腐败国家立法，事关反腐倡廉工作全局。因此，紧紧围绕加强对权力的制约和监督这个核心，抓住当前腐败现象易发多发的关键环节，充分论证，先易后难，成熟一个出台一个，逐步形成有效管用的法规制度体系。

法律至上，法大于权，有效的约束权力是依法治国的核心。“依法治国，建设社会主义法治国家的任务就是真正从人治到法治的转变。”而且，在社会主义初级阶段，法制建设只是从人治社会走向法治社会的开始阶段，远远不是过程的结束和目标的实现。依法治国，权力人必须在法制的规范之内依法行使权力。“法无授权而不得乱用”，因此，实行依法治国是与“以权代法”“以言代法”的人治相对立的，是有效遏制腐败的重要保障。

任何廉政法律和制度，都是在一定的廉政理论指导下建立起来的。中国共产党以马克思主义理论为基础，积极吸取已有廉政理论的精华，创造性地形成了有中国特色的廉政理论。其要点是：国家的一切权力属于人民，一切国家工作人员都是向人民负责的公仆，必须全心全意地为人民服务；发展社会主义民主是党和国家始终不渝的奋斗目标，发展社会主义民主必须同健全法制紧密结合，实行依法治国，做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究；法律面前人人平等，一切国家机关都必须依法履行职责，不允许任何机关和个人有不受法律约束的特权，任何人违法都应当依法惩处；国家工作人员必须廉洁从政，严惩贪官污吏，建立廉洁政治；反对腐败是关系党和国家生死存亡的严重政治斗争，要以党风廉政建设和反腐败斗争的实际成果取信于人民；建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，保证权力沿着制度化和法制化的轨道运行，是防止以权谋私的根本举措。

2.2 廉政建设法律体系

新中国成立以来，党和国家一直高度重视各领域廉政建设，不断将一些成功的廉政经验、做法、政策、制度上升为法律法规，形成了一套较为健全的廉政法规体系。

新中国成立以来廉政立法体系建设主要经历了四个时期，即20世纪五六十年代为起步时期，20世纪70年代末到90年代初逐步纳入法制化轨道时期，20世纪90年代初到21世纪初伴随市场经济转型的廉政立法适应期，21世纪初至十八大前期的全面发展期以及十八大以来的稳步成熟期^①。

^① <http://gov.eastday.com/shmj2011/node866/node906/node907/node908/u1a23979.html>.

1. 20 世纪 50—60 年代（1949 年 10 月—1965 年）：初步建立反腐控制体系

新中国成立之初，由于有关制度不完善，党政机关、经济部门等地方滋长着不少贪污、浪费和官僚主义的现象，不仅给经济建设事业造成了重大的损失，也从政治、思想上腐蚀了一些干部，破坏了政府的形象。毛泽东同志明确指出，对于这些腐败现象，如果不加以肃清，就有亡党、亡国、亡身的危险。因此，根据我国的具体国情，制定了惩治贪污贿赂的刑事法规，建立了初步的反腐控制体系。该时期的廉政立法制度主要表现在以下几个方面。

新中国成立后，党和国家立即部署与贪污贿赂犯罪的斗争。1951 年 12 月 1 日，中共中央在《关于实行精兵简政、增产节约、反对贪污、反对浪费和反对官僚主义的决定》中，把反贪污、反浪费、反官僚主义作为贯彻精兵简政、增产节约这一中心任务的重大措施，要求普遍检查贪污、浪费和官僚主义问题。1952 年 3 月，政务院公布了《中央节约检查委员会关于处理贪污、浪费及克服官僚主义错误的若干规定》，提出了处理贪污行为和贪污犯罪的政策界限。同年 4 月，正式公布了《中华人民共和国惩治贪污条例》，这是新中国成立以来第一部反贪污的单行刑法。

1949 年 11 月 9 日，中共中央发出《关于成立中央及地方各级党的纪律检查委员会的决定》，随之成立中央和地方各级纪律检查委员会，朱德担任中央纪律检查委员会书记。同时，《共同纲领》第十九条规定，成立隶属于政务院的人民监察委员会，著名民主人士谭平山担任第一任主任。1955 年 3 月，中国共产党全国代表大会通过了《关于成立党的中央和地方各级组织监察委员会的决议》，以更好地开展廉政建设工作。1956 年，在党的八大上通过的党章中，进一步规定了党的监察委员会的组织形式及职权范围，并指出任何党员和党的组织，必须受到党自上而下和自下而上的监察。1962 年 9 月，中共八届十中全会通过了《关于加强监察机关的决定》，从各方面加强监察机关的工作。邓小平曾评价说：“党的各级监察机关的建立和健全，对于反对党内不良倾向的斗争，具有重大的意义。”

检察署在新中国成立之初也逐步建立起来。检察署最初的中心任务是镇压反革命活动。1951 年 9 月 3 日，中央人民政府委员会第十二次会议审议通过了《最高人民检察署暂行组织条例》和《各级地方人民检察署组织通则》，进一步推动了人民检察机关的组织建设和业务建设。1954 年 9 月，第一届全国人民代表大会通过的《中华人民共和国宪法》，对人民检察院的设置、职权、领导关系和活动原则等作了原则规定。到 1955 年年底，全国各级检察机关已经基本建立起来。

2. 20世纪70年代末到90年代初（1978—1992年）：廉政立法逐步纳入法制化轨道

在改革开放初期，我国的廉政立法工作是和行政立法一起进行的，以保障拨乱反正和廉政制度的实施。1978年通过的《中华人民共和国宪法》和1982年修订后的《宪法》，均对国家公职人员廉洁从政行为做出了要求。

1979年2月，新成立的全国人大常委会法制工作委员会在半个月內，讨论通过了《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国刑事诉讼法》等7部重要法律。虽然这些法律不是专门针对反腐败立法，但就国家政权的运作形式作出了规定，对国家公职人员滥用职权、贪污、挪用、贿赂等腐败犯罪行为作出了定罪量刑的具体规定，在法律条文中改变了将受贿笼统地包括在贪污之内的情况，体现出新时期廉政立法的进步性，同时也标志着廉政立法进入了一个新的发展阶段。

1982年9月，党的十二大决定，从1983年下半年开始，用三年时间分期分批对党的思想、作风和组织进行一次全面整顿。至1982年年底，全国人大又陆续出台和颁布了《关于严惩严重破坏经济犯罪的决定》《关于惩治贪污、受贿罪的补充规定（草案）》等约300个法律、法令和行政法规。1984年10月，中共十二届三中全会作出了关于经济体制改革的决定，以城市为重点的经济体制改革在全国逐步展开。伴随改革的进行，一些危害改革、损害党风和社会风气的新的不正之风也蔓延起来，对此中纪委和各级纪检机关以及其他反腐败职能机构采取实际措施，进行了认真纠正。

1989年，七届全国人大通过《行政诉讼法》，并于1990年10月起施行，标志着我国行政诉讼制度的正式建立，“民不告官”已成为历史，“依法行政”观念日益深入人心，极大地推动了我国行政立法、执法、司法活动向现代化迈进，也促进了廉政立法向纵深发展。1990年12月，国务院发布《行政复议条例》，建立了行政复议制度。1992年1月18日至2月21日，邓小平在视察南方时发表了重要谈话，其中就谈到了反腐败问题。他指出：“对干部和共产党员来说，廉政建设要作为大事来抓，还是要靠法制，只有法制靠得住些”。

3. 20世纪90年代初到21世纪初（1993—2003年）：伴随市场经济转型的廉政立法适应期

1992年，党的十四大提出建立社会主义市场经济体制后，在“市场经济是法制经济”的思想主导下，相关市场立法被提上日程。该时期，全国人大及其常委会共制定和修改法律153部，约有三分之一的法律直接涉及完善市场法制，因此带来廉政建设伴随市场经济转型的适应期立法境遇。

1993年8月20日至25日，中纪委二次全会正式提出了新形势下反腐败斗争的思路和对策，确定了近期反腐败斗争的任务。这是新中国廉政立法史上最具里程碑意义的一次会议，之后的反腐败斗争，基本上按照这一工作格局进行。该时期针对新形势下党员、干部中出现的新情况、新问题，制定了一批加强党风廉政建设的法规和制度，如《关于党政机关县（处）级以上领导干部收入申报的规定》《中共中央、国务院关于党政机关厉行节约制止奢侈浪费行为的若干规定》《中国共产党纪律处分条例（试行）》《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则（试行）》《关于领导干部报告个人重大事项的规定》等，把廉政立法和加强监督管理结合起来，逐步形成了有效的监督制约机制。

1996年3月，八届全国人大通过《行政处罚法》，在行政处罚领域建立了参与、公正、公开、公平和权力制约等体现现代行政法基本原则的行政程序制度。1997年发布实施的《中国共产党纪律处分条例（试行）》和《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则（试行）》等，内容更具体，操作性更强。同年5月，全国人大常委会通过《行政监察法》，这对于促进和保障公务员依法行政和加强勤政廉政建设，具有非常重大的意义。

4. 21世纪初至十八大前期（2003—2012年）：廉政立法的全面发展期

十六大以来，党中央坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的战略方针，着力建立健全惩治和预防腐败体系，在严惩腐败的同时，更加注重治本和预防，更加注重制度建设，将反腐倡廉法规制度摆在了更加突出的位置上。

2003年是反腐倡廉具有转折意义的一年。这一年，十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，首次提出建立教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系的崭新命题。同年，中共中央办公厅印发《党政领导干部选拔任用工作监督检查办法（试行）》和《中国共产党纪律处分条例》，这对于保证党的路线、方针、政策和国家法律、法规的贯彻执行，推动反腐倡廉工作深入开展，具有重要意义。

2006年3月，中央纪委、中央组织部又制定《关于党员领导干部述职述廉的暂行规定》。前述针对党政领导机关和领导干部廉政建设的法律法规及规范性文件的制定与执行，说明廉政建设正依法有序进行。2007年1月，国务院通过《政府信息公开条例》，这是中国立法史上第一部保障公民知情权、建设“透明行政”的专门法规。

2006年1月，《中华人民共和国公务员法》施行。该法把对公务员“廉”的要求，从以前的政策、制度要求上升为法律规范，将责任追究制度作为公务员管理的一项基本法律制度，强化了对公务员的监督约束，同时对公务员工资水平作了严格规定。

5. 十八大以来的稳步成熟期

十八大以来,新一届中央领导集体在反腐败上发实招、出重拳,一连串“虎贪”“蝇贪”落网,民心为之一振。中共中央总书记习近平用三个“依然”来形容腐败形势,即“腐败现象依然多发,滋生腐败的土壤依然存在,反腐败斗争形势依然严峻复杂”。

1) 推进反腐立法

全国人大常委会工作报告提出,要推进反腐败国家立法。全国人大常委会法制工作委员会刑法室主任王爱立表示,反腐败国家立法是一个综合的系统工程,不仅包括刑法、刑事诉讼法,还包括行政监察法等。

源头治理、制度反腐将是大势所趋。在制度建设方面必须要有一个清醒的认识,只有把反腐纳入法制轨道,靠立法、司法、制度来推动反腐倡廉工作,才能从根本上遏制腐败易发高发的现象。以前,我们注重的是事后惩处,加大惩处力度,要查处大案要案,给予贪腐分子以极大的心里震慑,这种做法确实取得了不错的效果,但是仍然有很多不足。现在,我们要“标本兼治”,要考虑制度创新,要考虑从源头预防腐败。从中国长期以来的反腐倡廉制度建设和法制建设的经验来看,加强源头的治理和反腐制度的完善才是长久之计。

反腐败是一个长期艰巨的任务,不是一朝一夕能处理好的。要想解决这个“疑难杂症”,不仅要注重制度和组织创新,还要以实事求是的态度,深入调查研究,了解实际情况,结合中国的实际情况,并借鉴国外成功的经验,具体问题具体分析,进行顶层设计并落实相关创新制度。

2) 中央巡视

2014年10月10日,中央纪委监察部网站开设专栏,集中公布2014年中央巡视组第一轮巡视整改情况。从第一轮巡视工作开始到第四轮巡视工作即将结束,中央纪委完成了十八大以来对全国31个省(自治区、直辖市)的第一波巡视全覆盖,体现了善始善终、善做善成的鲜明态度,也在一定程度上决定着下一波中央巡视、地方巡视工作的未来方向。正如中央政治局常委王岐山强调的,“哪里问题集中就巡视哪里,谁问题突出就巡视谁,巡视过后再杀个‘回马枪’,给党员干部以警示,发挥更大威慑力。”

四轮巡视时间安排极为紧密,如此雷厉风行,既体现了中央将反腐败斗争进行到底的坚定决心和强大魄力,也让腐败分子再无喘息之机、再无立足之地。在每一次巡视结束后,中央纪委监察部网站都会及时开设专栏,公布“巡视清单”和“整改清单”,将问题曝光在阳光下,这不仅传递出中央透明反腐的决心,也传递出中央反腐务求实效的坚定意志,同时也极大地增强了中央纪委巡视工作的透明度与公信力。

3) 责任反腐

2015年1月14日,习近平总书记在十八届中央纪委三次全会上强调,要落实党委的主体责任和纪委的监督责任,强化责任追究,不能让制度成为“纸老虎”“稻草人”。中央纪委也多次强调,落实好党风廉政建设主体责任和监督责任,就是牵住了党风廉政建设和反腐败斗争的“牛鼻子”。

主体责任意味着党委既是领导主体、落实主体,也是工作主体、推进主体。主体责任的缺失会严重影响党风廉政建设的有效性和权威性。强化党委主体责任,基础在于思想教育,关键在于制度建设,核心在于责任追究。党委把党的建设抓好了,纪委的工作才能更好地开展,纪委的监督责任才能落实。过去,在党风廉政建设和反腐败工作中,有的纪委承担了很多本该由党委、政府及其职能部门承担的任务。明确并落实好纪委的监督责任,各级纪检监察机关要进一步转职能、转方式、转作风,从大量的具体事务中解脱出来,既协助党委加强党风建设和组织协调反腐败工作,又督促检查相关部门落实党风廉政建设各项工作任务,经常进行检查监督,严肃查处腐败问题,集中精力抓好执纪监督主业。

4) 网络反腐

2013年4月19日零时,人民网、新华网等8家中央媒体新闻网站,以及新浪网、搜狐网、网易网、腾讯网4家大型商业网站,同时在首页推出“网络举报监督专区”。“网络举报监督专区”将中央纪委监察部、中组部、最高检、最高法和国土资源部的网络举报平台整合集纳一体,进入这个专区,就相当于走进了一个网络举报大厅,可随意进入上述部门的举报窗口。这是中国网络媒体首次统一开设“举报监督专区”,被普遍视为将网络反腐纳入“正规军”的举措。

同年9月2日,经过大半年的筹备,中央纪委监察部网站正式开通。该网站由监察部网站、国家预防腐败局网站、全国纪检监察举报网站、纠风之窗和工程建设领域治理工作网站五网合一而成,“接受网络信访举报”是其主要功能之一。网站首页显著位置开辟了举报专区,下设“举报指南”“我要举报”“举报查询”“其他举报网站”“举报方式”等版块,构建群众参与监督的渠道和平台,方便群众的监督举报、诉求、建议等“一键直达”中央纪委。网站另一个极其重要的版块就是“案件查处”,自开通后,几乎所有省部级官员被查处的消息都在此第一时间公布。

5) 治奢反腐

2013年前6个月,全国检察机关共查处地厅级以上领导干部贪污贿赂犯罪案87人,共查处50万元以上贪污贿赂犯罪案件2975件,同比上升31.6%;查办发生在群众身边、

损害群众利益贪污贿赂犯罪案件 9747 件 13842 人，涉案总金额 17.7 亿元。全国检察机关共受理行贿犯罪档案查询 60 万余次，同比增加 76.5%，其中涉及单位 83 万余家，个人 111 万余人。同时还有蒋洁敏、李春城、周镇宏、刘铁男、倪发科、郭永祥、王素毅、李达球、王永春等省部级高官被查。

中央八项规定出台不久，中央纪委监察部就针对元旦、春节两个重要节日发出通知，要求切实改进工作作风，加强廉洁自律。在这份通知中，中央纪委用了 9 个“严禁”。这也是十八大后中央出台的第一个节日禁令。此后，每逢重要节庆，或发出通知，或部署监察，一道道节日禁令直指公款送礼、公款吃喝、公款旅游和奢侈浪费等不正之风。

从发布禁令、群众举报，到点名通报、严格执纪，中央纪委的节日反腐正以“组合拳”的形式出现，彰显了铲除积弊已久的官场歪风新思路。

6) 海外追逃

随着反腐败力度的加大，一些腐败分子携款外逃，广大群众对此十分关注。2013 年 10 月 10 日，最高检、最高法、公安部、外交部四部门联合发布《关于敦促在逃境外经济犯罪人员投案自首的通告》。通告指出，在逃境外经济犯罪人员自本通告发布之日起至今年 12 月 1 日前自动投案，如实供述自己罪行，自愿回国的，可以依法从轻或者减轻处罚。

2014 年 1 月，习近平总书记在十八届中央纪委第三次全会上强调，“不能让国外成为一些腐败分子的避罪天堂，腐败分子即使逃到天涯海角，也要把他们追回来绳之以法”。王岐山同志也指出，“加大国际追逃追赃力度，决不让腐败分子逍遥法外，给妄图外逃的腐败分子以震慑。”

2015 年，最高检工作报告指出，2014 年共抓获境内外在逃职务犯罪嫌疑人 749 人；2015 年将积极推进追逃追赃工作，决不让腐败分子逍遥法外。同年 1 月，公安部通报，为期半年的“猎狐 2014”专项行动共从 69 个国家和地区抓获外逃经济犯罪人员 680 名。

全国人大代表朱列玉曾说，2015 年，我国已经完成了引渡条约和刑事司法协作条约的总数达到 91 项，而且国际追逃追赃也绝不会松懈。下一步，应该做好建立外逃人员数据库、加强国际合作、健全法律法规等方面的工作，使海外追逃追赃工作效果更加明显。

2.3 廉政建设法制化的特点

根据中国共产党的廉政理论，廉政建设的内容主要包括廉政教育、廉政立法、廉政

制度建设和廉政监督。廉政建设法制化就是在廉政建设的基本方面和主要环节上建立起相应的法规、制度、体制和机制，保证国家机关及其工作人员所掌握的公共权力的授予和行使受到监督、制约和规范，培养国家工作人员崇高的从政道德素质，促进其清正廉洁，保证及时揭露和依法惩处腐败行为。廉政建设法制化的主要内容可以概括为以下几点。

1. 与中国国情相适应的健全的廉政建设法律体系

建立健全完善的法律法规体系是实现廉政建设法制化的前提和基础。无论是对公共权力的授予、行使、监督和制约，还是国家公职人员的行为准则和道德规范，以及对腐败行为的惩治和预防腐败的各种措施，都要以国家法律为最终保证。通过完善立法，形成一整套内容翔实、形式科学、门类齐全、体系严谨的廉政建设法律体系，使廉政建设的各个方面都做到有法可依。

2. 依法建立完善的廉政建设体制和机制

实现廉政建设法制化的关键，就是通过改革和创新体制、机制，进一步细化和完善监督制约规范。“要通过加强党内监督、法律监督、群众监督，建立健全依法行使权力的制约机制和监督机制。关键要加强对领导干部的监督，保证他们正确运用手中的权力。”通过努力，尽快建立包括“不能腐败”的防范机制、“不敢腐败”的惩治机制、“不需腐败”的保障机制、“不愿腐败”的自律机制在内的完备的制度体系。

3. 切实做到执法必严，违法必究

通过国家法律和党内法规的有效实施，保证能够及时发现、揭露并依法依纪严厉惩治各种腐败行为，是实现廉政建设法制化，最终使腐败分子不能逃脱党纪国法制裁的基本途径。应通过依法严厉打击腐败分子，把腐败变成“高风险”“高成本”和“无收益”“负收益”的行为，最大限度地遏制腐败现象的滋生和蔓延。

4. 加强法制教育，增强法制观念

增强全体公民和国家工作人员的法制观念，提高国家工作人员廉洁从政的素质和公民依法监督的自觉性，是实现廉政建设法制化的重要保证。通过法制教育，一方面培养、提高国家工作人员高尚的从政道德素质，使廉洁从政和依法行政成为其发自内心的自觉行动；另一方面增强公民依法监督的自觉性和监督能力，实现对国家机关及其工作人员的有效监督。

5. 建立健全有足够权能的执纪执法机构

实现廉政建设法制化，需要有一个精干、统一、高效并相对独立、具有权威的执纪执法机构体系，专司廉政建设和反腐败的预防、监督、教育、惩处等工作。应通过党内法规和国家法律，明确规定执纪执法机构的地位、作用、职责、权力和基本工作手段等，保证其可以采取各种法律法规授予和允许的手段，对党和国家机关及其工作人员和其他相关人员进行监督、检查、惩处。

新中国成立以来，中国共产党一直把廉洁从政、实行廉洁政治作为执政的基本准则。1985年，邓小平明确指出，解决贪污腐化和滥用权力的问题，主要通过两个手段，“一个是教育，一个是法律”。1992年，他在南方谈话中再次提出，廉政建设“还是要靠法制，搞法制靠得住些”。以江泽民同志为核心的党中央第三代领导集体全面地继承和发展了邓小平“廉政建设要靠法制”的思想，进一步提出廉政建设要法制化。江泽民同志在中央纪委第五次全体会议上的讲话中提出：“反腐倡廉工作要逐步实现制度化、法制化。”在“七一”重要讲话中他再次提出，要“建立健全依法行使权力的制约机制和监督机制”。2015年1月中纪委第五次全体会议上，习近平总书记在讲话中深刻分析反腐败斗争依然严峻复杂的形势，明确提出当前和今后一个时期的总体要求和主要任务，强调党风廉政建设和反腐败斗争永远在路上，要坚守阵地、巩固成果、深化拓展，打赢这场攻坚战、持久战。

在新的历史时期，我们要坚持廉政建设法制化，首先要贯彻依法治国基本方略的需要。依法治国，第一位的是依法治政。如果国家机关及其工作人员不能依法廉洁从政，就不可能在全社会形成良好的法制氛围，也就无法促进国家的法制建设。其次需要深化经济体制改革，建立社会主义市场经济体制。经济体制改革的深化和社会主义市场经济体制的建立和完善，必然要求把对国家和社会事务的管理纳入法制化轨道，尤其要求建立健全与社会主义市场经济体制相适应、相配套的廉政法规制度。再次还需推动反腐倡廉工作不断深入发展。反腐败斗争的深入发展，迫切需要我们根据新的形势，把国家公职人员的行为准则、道德规范以及廉政建设和反腐败斗争的方针政策、职责权限、组织协调、工作程序以及处理问题的政策标准等以法规的形式确定下来，做到科学化、规范化、制度化。这是标本兼治、从源头上解决腐败问题的根本性举措。廉政建设法制化主要有以下特点。

1. 廉政建设法制化是贯彻依法治国基本方略、全面推进我国依法行政的客观要求

推进廉政建设法制化是依法治国、依法行政的重要内容。依法治国，第一位的是依法治“政”，防止腐败。其次是依法治“官”。如果国家机关及其工作人员不能依法廉洁从政，就不可能在全社会形成良好的法制氛围，也就无法促进国家的法制建设。随着依

依法治国基本方略的贯彻，依法行政的全面推进，人民群众的法律意识和法制观念不断增强，对从制度上预防和解决腐败问题的呼声越来越高。这就要求我们必须努力推进党风廉政建设的法制化，为实现全面建设小康社会奋斗目标创造良好的社会环境，提供有力的法制保障。

2. 廉政建设法制化是推动我国反腐倡廉工作不断深入开展的迫切要求

反腐败斗争的深入发展，迫切需要我们根据新的形势，把国家公职人员的行为准则、道德规范以及廉政建设和反腐败斗争的方针政策、职责权限、组织协调、工作程序以及处理问题的政策标准等以法规的形式确定下来，做到科学化、规范化、制度化。在新的历史时期，我们之所以提出要廉政建设法制化，是长期反腐倡廉工作的经验总结和时代要求。制度带有根本性、全局性、稳定性、长期性，依靠制度惩治和预防腐败，是中国共产党对执政规律和反腐倡廉建设规律认识的深化，是依法治国的重要体现，是从源头上防治腐败的根本举措。

3. 廉政建设法制化是发展社会主义市场经济，推进社会全面发展的客观需要

经济体制改革的深化和社会主义市场经济体制的建立和完善，必然要求把对国家和社会事务的管理纳入法制化轨道，尤其要求建立健全与社会主义市场经济体制相适应、相配套的廉政法规制度。我国现有的法律制度大都是在建立社会主义市场经济体制过程中制定的，有的还很不完善。在这种情况下，只有逐步实现廉政建设法制化，才能充分发挥市场机制在资源配置中的基础性作用，防止权力与利益挂钩、以权谋私，从根本上预防和解决腐败问题。

【参考文献】

- [1] 王美淇，赵霞. 试论我国法制建设与反腐倡廉[J]. 学理论，2013（21）：16-17.
- [2] 冯祥武，蒋彩娟. 关于加强廉政立法的思考[J]. 云南行政学院学报，2007（04）：99-102.
- [3] 程文浩. 预防腐败[M]. 北京：清华大学出版社，2011.
- [4] 曾亚波. 六十年反腐之立法建设[J]. 法治与社会，2009（10）：50-52.
- [5] 法制化：廉政建设的必由之路. 正气[J]. 中央纪委法规室、研究室，2002（06）：10-11.

第3章 廉政制度概述

吉登斯的结构化理论表明，制度与人类活动之间存在着互相影响与互相制约的建构关系，同理，廉政制度与公共领域的人类活动有着互相建构的作用。一方面，廉政制度是作为约束一个社会共同体内各成员的工具而建构出来的，其目的往往是实现社会成员的组织化、确保廉洁政治，从而提高公务活动的效率和效果。廉政制度是由具有特定职权的人来制定和设立的，用来迫使公职人员适应廉政现实的需要，并对其职务行为进行规范与约束。因此，廉政制度作为一种客观存在物，在客观上要求公职人员根据相关制度的轨道运行，否则就会受到公共权力机关中负责监督制度实施的组织机构的惩处。另一方面，公共领域中人的行为对廉政制度也有着建构与影响的作用，直接或间接地影响着制度实施的效果和制度的创新与变迁。虽然廉政制度作为一种制度设计是客观存在的，但是公职人员作为一个具有主体能动性的个体，对廉政及其相关制度安排的理解与认知是存在差异的。公职人员个体是廉政建设的关键性因素。

本章分别介绍了透明制度、预防性人事行政制度、禁止性人事行政制度、惩戒性人事行政制度和追究性人事行政制度几大廉政制度。

3.1 透明制度

阳光是预防腐败最好的“防腐剂”，透明是最好的“反腐药”。无论是基于“社会契约”关系的产物，还是作为“阶级矛盾不可调和”的产物，政府权力自诞生起就注定是众人争论的焦点。“三权制衡”的制度设计主要基于外在力量对政府权力的制衡，建立在现代市场经济基础上的现代政府，不仅需要外在的来自市场或公民社会对政府权力的抗衡，很大程度上还需要政府的“内外兼修”，而政府运作程序中的透明制度，诸如公共报告制度、信息公开制度、金融实名制以及采购制度的透明运作，为普通公众监督政府的运作提供了新的视角和约束机制。政府信息公开制度为我们揭开了政府运行的神秘面纱，办事公开使政府运行袒露在公众的双眼之下。同时受市场经济制度约束的政府采购行为，则要求政府的采购不仅要合情合理，更要符合制度设计的运行路径。建构在国库集中支

付制度之上的公共财政管理制度，更是从财政资金的使用方面制衡政府的“乱作为”，再加上金融实名制和财产申报制度的助力，对制约政府工作人员黑色、灰色收入形成了更加强有力的钳制。

1. 公共报告制度

任何有权力的人都倾向于滥用权力，这是一条亘古不变的真理。法国的启蒙思想家孟德斯鸠曾有言：“有权力的人们使用权力一直到遇到有界限的地方才休止”。当权力约束权力，并且正确发挥作用时，权力就是“令人敬仰的天使”了。为了约束政府的权力，公共报告制度的建立不可或缺。

1) 审计报告制度

审计是监督政府运用公共资金、改善行政管理的主要工具，更是打击政府腐败行为非常重要的支柱。《审计法》颁布实施以来，我国审计机关在国家审计报告方面起步良好，通过制度上进行相应的规范，我国对于审计报告制度的认识也在不断加深。审计不仅限于事后审核财政收支情况的消极查错防弊范围，还发展为积极帮助政府、经济主管部门以及企业改善经营管理，提高社会经济效益的手段。议会通过审计报告了解政府的财政情况，监督公共财政是否合理使用，保证政府的财政透明化、公开化，防止腐败现象的滋生。

审计报告主要是审计部门的职责履行情况，一般包括：对政府各部门及其公共机构的审计报告、对企事业单位的审计报告、对社会保险机构的审计报告和对国有企业的审计报告。审计报告制度是审计信息公开制度和审计结果公告制度的载体，即作为连接审计过程和审计结果的桥梁承接信息披露的全过程，顺承审计过程的执行，同时又作为国家审计质量的衡量标准予以公示，在整个国家审计监督体系中处于承前启后的重要地位。

从根本上说，国家审计的真正委托人是人民，国家审计机关要向人民负责，并将审计结果通过报纸、电视、网络等新闻媒体或召开新闻发布会、发表公报等形式向社会公布。公告制度的推行是对国家审计人员的有力监督，是保证审计工作的客观公正性的有力工具。审计结果公告让社会公众及时了解审计结果，更好地发挥舆论监督、群众监督、社会监督的作用。同时，审计结果公告作为政务公开的重要内容，有利于推进政府行为公开透明，减少权力部门的暗箱操作，是促进依法行政的重要手段，这就从客观上使审计机关在监督别人的同时，自身也受到监督，这对审计机关的廉政建设起到一定的促进作用。

2) 听证制度

“听证”一词源于英国古老的“自然公正原则”，即“必须公正行使任何权力，不利于当事人的决定必须听取他的意见”。在当时，该原则是“英国皇家法院对下级法院和行政机关行使监督权时，要求它们公正行使权力的原则”。1215年英国颁布的《自由大宪章》中又出现公民“法律保护权”的观念和制度，其基本精神是：以程序公正保证结果公正。

听证制度是指政府在进行直接涉及公众或公民利益的公共决策时，听取利害关系人、社会各方及有关专家的意见，以实现良好治理的一种规范性程序制度。听证制度是现代民主政治和现代行政程序的重要支柱性制度，是现代制度所追求的公正性与民主性的集中表现。在我国，听证制度也是实践“三个代表”重要思想最重要的体现。1996年3月通过的《行政处罚法》，首次从国家层面对听证制度做了规定。1997年通过的《价格法》和2000年3月通过的《立法法》，又对价格决策和地方立法听证做了规定。法律法规关于听证制度的规定，加速了听证程序建设和听证制度的实施推广。中央和地方的很多政府部门制定了专门的听证程序或规则、办法。听证在价格决策、地方立法、行政处罚、国家赔偿等诸多领域被广泛采用。

公开听证只要不涉及国家机密、商业机密和个人隐私，就必须公开使社会民众有机会了解行政机关的行政决定作出的过程，从而实现监督行政机关依法行政。由于行政相对人并不一定都能娴熟地掌握法律知识来维护自己的合法权益，所以，允许其获得必要的法律帮助。在听证中，行政相对人可以委托自己的代理人参加听证，以便维护自己的合法权益。行政相对人可以对行政机关提出决定的事实和法律依据提出质疑和反诘，以便案件事实更加真实可靠，行政决定更加公正合理。听证过程还要以记录的形式保存下来，行政机关以笔录作为作出行政决定的依据。

2. 财产申报制度

早在1766年，瑞典就实行家庭财产收入申报制度，也被称作一项“阳光法案”。家庭财产申报制度是有关家庭财产申报、登记和公布的制度。瑞典公民有权查看从一般官员直到首相的纳税清单，因此这一制度被看作预防腐败制度的起源，并被世界许多国家借鉴和延续，成为极具约束力的反腐机制。由于其反腐效果被实施该制度的众多国家所验证，所以其在20世纪80年代后逐渐为大多数国家所采用并被不断完善。

公职人员家庭财产申报制度是体现“终端治腐”理念的一项重要措施。其理论基础在于公共利益优先，其实践价值在于反腐高效。有效的财产申报机制，可以将官员的家

庭财产置于广大公民和国家法律制度的监督之下，使其非法所得无处可藏，使腐败分子难以为所欲为，从而有效遏制腐败现象的发生。

在 1989 年的全国人大会议上，就有代表提出了尽快制定《财产申报法》的立法建议，以后仍不断有代表提出这一建议。1994 年，第八届全国人大常委会将《财产申报法》正式列入立法规划。1995 年 4 月 30 日，中共中央办公厅、国务院办公厅颁发了《关于党政机关县（处）级以上领导干部收入申报的规定》，成为新中国成立以来第一个具有财产申报制度的某些特征的规范性文件，为财产申报法的制定打下了一定的基础。该项规定是我国首次要求党政领导干部申报收入接受监督的制度，它对收入申报的宗旨、申报主体、申报范围、申报时间、受理机构、违反责任、执行监督、解释及生效日期都做了规定，形成了我国财产申报制度的基本框架。2006 年 1 月 1 日，《中华人民共和国公务员法》开始实行。该法的第 1 条明确规定其立法目的为“规范公务员的管理，保障公务员的合法权益，加强对公务员的监督，建设高素质的公务员队伍，促进勤政廉政，提高工作效能”。

国家公务员本身性质的特殊性决定了其为财产申报制度的主要适用人群。公务员是受全体人民的委托来管理各种公共事务的，其权力和职责合法性基础就是全体人民的认可。所有公务员的个人行为和公众行为，都应受到广大民众的监督，又称公务员个性的法定“自我丧失”，即各项行为都应该遵守“公意”的各项要求。正是这种个性的法定“自我丧失”，为公务员的财产申报制度奠定了合法性基础。

财产申报制度的申报范围是指法律要求申报主体申报的财产名目，主要包括资产、负债和开支，但是并非所有国家法律都规定此三项均属于申报范围。首先，财产申报范围的首要名目就是资产。这里所说的资产通常包括薪金收入、劳务收入、存款、动产和不动产、有价证券、无形财产权和好处，以及接受的馈赠、款待和谢礼。

财产申报制度作为反贪防腐的一种利器，是现代民主政治和市场经济发展的必然产物，也确实强力推进维护了廉政建设。财产申报制度与相关配套法律一旦确立后，所规定的申报主体必须按照规定申报财产变化状况、变化来源和报告中的各种经济关系，如不申报，被查出时将会受到更严厉的惩处。而且，官员每年履行财产申报义务之时，不断接受监督，会不断建立廉洁自律意识，会从中受到一种道德教育，促使自己遵守职业道德规范，主动避免违反公众利益之事。同时，财产申报制度的实施对可能的腐败能起到早期预警的作用。通过财产申报及审查核实，可以确认政府公职人员的生活消费质量与数量的水平是否与其正常合法的财产收入相符相称，如有异常情况，就可加以跟踪调查，并依法责令当事人作出相关的解释。这预设着未来可能的起诉前提。

3. 金融实名制

金融是现代经济的核心，是现代经济的命脉，它为经济资源的流动和配置提供了一个平台，企业可以在这里筹措到需要的资金，公众的闲置资金也可以在这里暂时转让。它是经济增长的助推器。

金融资产实名制是指对个人或法人持有的银行存款、股票、债券等金融资产及其与金融机构间的一切金融往来，用真实姓名及身份证号，或者用法人名及纳税注册号登记的制度。其根本宗旨是在有效保护个人利益和维护国家利益的前提下，促进金融往来在公平、公正、公开的基础上进行，从而保证个人或法人金融资产的真实性。我国现阶段储蓄存款制度所带来的一系列问题，可以通过实行金融实名制从源头上得到一定程度的解决。

金融实名制是在公民个人有效证件的基础上建立起来的。信用是公民的通行证，个人信用的好坏直接关系着其能否享受贷款、分期付款和透支行为，有些甚至还影响到退休后的保障。实名制带给老百姓的另一大好处可能就是以后个人贷款将更加方便，现在个人消费信贷遇到的最重要障碍之一就是缺乏个人信用资料。银行所能获取的信用依据只能是和原有体制密切相连的“单位证明”或“单位担保”。这种状况很难真正使消费信贷普遍推广，而有了个人信用做担保，银行就不是考虑贷不贷的问题，而是考虑贷多少、贷多久的问题。

实行金融实名制，一个人的资金虽可存入多个金融机构，但仅有一个真实姓名和身份证号，比较容易查询和统计，不义之财将难以隐匿。金融实名制也可以使一些官员产生强大的心理压力，在透明的财产登记制度下，倘若有与自己的收入不相符的巨额财产，势必难以解释清楚，对于自己的腐败就等于不打自招，影响自己的仕途。面对强大的舆论压力，官员考虑到腐败的风险和机会成本很可能无奈地严于律己了。

因此，金融资产实名制的实施，将有力打击犯罪，遏制腐败，使“黑钱”“脏款”等不正当收入无立足之地，再也不能通过金融渠道变成正常的财产收入。同时，也使司法机关的调查取证工作更容易，司法机构可以通过法定程序查阅银行电脑网络，很容易就能掌握被调查者的财产收支状况，这样反腐败的力度就会大大加强。而且，税务机关可以在金融部门的协助下，通过电脑网络准确地计算出个人所得税的应缴数额，确保国家财政收入的增长，从而摆脱“弱财政”的困境。公款私存、小金库等滋生犯罪的“温床”也将从根本上得到清除。

4. 公共采购制度

现代市场经济制度下的政府，要求政府运作和行为契合市场经济的运行规则。公共

财政制度的确立除保证政府职能在于公共服务之外，还要求政府的采购行为既要在财政预算之内，又要合法合理。公共采购制度的约束，使政府最易出现腐败的环节和领域在众目睽睽之下运作。国库集中支付制度，作为适应市场经济的公共财政管理制度的一种具体管理方式，则构成了政府廉政的基石。

公共采购又称“政府采购”，主要是指中央政府和地方各级政府及其所属机构为了开展日常的政务活动或为公众提供公共服务的需要，在公共财政的监督之下，以法定的方式、方法和程序，对货物、工程或者服务的购买。

公共采购作为公共组织使用公共资金的职能性活动必须遵循一定的原则，各国的公共采购基本上都遵循公开透明、效率、竞争、公平的原则。公共采购的方式多种多样，按照不同的标准有不同的分类。根据组织模式可以将采购方式分为集中采购和分散采购。集中采购方式下所有和采购相关的职能和权力及责任都由采购首长控制的中央组织单位所享有。第二次公共财政管理制度是政府廉政体系建设的基石，科学合理的公共财政管理制度支撑着政府廉政体系的大厦，同时政府廉政体系的大厦也底佑着公共财政管理制度的成长。廉洁的政府可以营造良好的政治氛围，维护健康的政治环境，构建清平的政治社会，在这样的条件之下，公共财政管理制度才能健康成长。

与传统的政府利益型财政制度和封建专制型财政制度相比，公共财政制度有着显著的现代化的特点。公共财政有两个基本特征：一是公共性。公共财政的职能是满足社会公共需要，其范围是以满足社会公共需要为口径界定的，即只涉足属于或可以纳入社会公共需要领域的事项。二是非营利性。在市场经济条件下，政府作为社会管理者，其行动的动机只能是追求公共利益。其职责只能是通过满足社会公共需要的活动，为市场的有序运转提供必要的制度保证和物质基础。即便有时提供的公共物品或服务的活动也会附带产生数额不等的收益，但其基本出发点或归宿仍然是满足社会公共需要。公共财政以满足社会公共需要为基本出发点，与全体社会成员的切身利益直接挂钩。不仅财政收入要来自于社会成员的缴纳，财政支出要用于向社会成员提供公共物品和服务的事项，而且财政收支出现差额带来的成本和效益，最终仍要落到社会成员的身上。既然是大家的事情，社会成员对于公共财政的运作便有强烈的监督意识，从而要求和决定着政府财政收支行为的规范化：以法制为基础、全部政府收支进预算、财税部门总揽政府收支。

公共采购电商化在我国也取得了快速发展，尤其是 2014 年以来，浙江、四川、上海、深圳等多地开始探索与电商企业进行政府采购合作，公共采购电商化的趋势越来越明显。在公共采购电商化趋势的驱动下，中央国家机关政府采购中心建立了中央政府采购网上商城，通过与知名电子商务企业平台对接，实现价格实时刷新，解决政府采购价格与市场脱节的问题。

3.2 预防性人事行政制度

英国著名思想家柏克曾指出：“每一个良好的政治体制，必定有预防的功能，也有矫正的功能。它应该具有一种自然的趋向，将坏人排除在政府之外，并且不单纯依靠事后的惩罚来保障国家的安全，因为惩罚向来是滞后和不确定的东西。”这段话从国家安全的角度揭示了预防比惩罚更重要的道理。其实，在廉政建设中也是如此。国外在人事行政制度中嵌入廉政设计的过程中，特别重视预防腐败的制度安排，以避免公职人员产生错误或尽量减少今后的更正性活动。这种预防性的廉政设计，可以促使公职人员更多地自我控制，从而主动地对潜在的问题采取纠正措施，可以获得公职人员更多的信任与支持，也会有效地减少组织运行中的种种偏差，节约经费开支。当然，这些预防性人事制度能否真正被遵守，还必须有良好的监控机构作为保证。预防性人事制度主要包括考试录用制度、岗位轮换制度、行为记录制度、生活保障制度和行政检举与举报制度。

1. 考试录用制度

公务员录用制度是指国家行政机关依据有关法律和法规的规定，按照一定的标准和法定的程序，采用公开考试、严格考察、择优录取的办法，将符合条件的人员录用为公务员的制度。公务员录用制度建立起始于1980年，正式建立于1989年，到目前已经经过了20多年的发展，形成了比较稳定的人才录用选拔体系。

中国公务员考试已经逐渐走向了完善。现行的《中华人民共和国公务员法》是中国公务员录用的依据，它对公务员考试录用的原则、范围、具体要求作了相应的规定。中国公务员待遇的提升及工作稳定性及地位性，使报考人数不断增多，报考者文化程度呈现高学历化，考试录用制度得以推广。中国的公务员制度借鉴了西方的文官制度，将“国家工作人员录用考试”改成了“国家公务员录用考试”。各地区各部门根据工作实际又制定下发了相应的实施办法和细则，形成了涵盖笔试、面试、体检、考核、监督等诸多环节的考录法规体系，考试录用国家公务员工作开始步入规范化、制度化轨道。

严格的公务员选拔和录用制度，可以从入口上把关，为政府机关挑选高素质人才。在选拔标准上，应该十分重视对公务员道德品质的考核，从而有利于减少其进入政府机关后腐败的概率。实践证明，高素质的公务员腐败的概率要小得多。因此，对录用者的个人品德和修养进行严格的审查，可以有效防止有不良嗜好和品行不端者进入政府机关，从而保证新进公务员的良好素质，在对腐败的治理上达到防患于未然的目的。

考试录用制度的原则是公开、公平和竞争。公开原则是指考试和录用结果的公开，

政府利用各种媒体和渠道向社会公开招考的职位、报考的条件、考试的科目和内容、考试的时间和地点等信息。同时，考试结束后要公布被录取者的名单，并给考生申诉的机会。公平原则是指公民在担任政府公职上拥有平等的机会和权利，不因性别、民族、出身等被区别对待，在录取时考虑的是报考者是否具备岗位所要求的知识、能力和品行。竞争原则就是在公开和公平原则的保证下，按成绩的优劣和报考者的品行表现，择优录取。

2. 岗位轮换制度

岗位轮换制度是单位有计划地按照大体确定的期限，让职工（干部）轮换担任若干种不同工作的做法，从而达到考查的适应性和开发职工多种能力、进行在职训练、培养主管的目的，同时也能起到防治腐败、提高公务员素质和能力的作用。一些性质比较特殊的岗位实行岗位轮换制度，可以防止公务员因长时间地掌握某种特殊的权力而产生以权谋私的腐败现象，可以有效地斩断可能会形成的利益关系网和势力圈，尽量减少结党营私、集体腐败现象出现的概率。轮岗的最大好处是，如果公务员在职期间有腐败行为，离岗后就会被发现，而且在任时间越短就越不易腐败。

从理论上讲，实施岗位轮换，其作用是明显的，但政府在实际推行岗位轮换制度中，还存在诸多需要克服的困难和阻力。因此，在实施岗位轮换制的过程，应坚持以下原则。

（1）用人所长原则。在推广岗位轮换制的同时，必须要注意人才资源管理的基本原则，即用人所长，避人所短。在制定岗位轮换制时，应制定详尽的长期计划，根据每个人的能力特点和兴趣个性统筹考虑安排。岗位轮换应控制在一定范围内，具体范围大小可根据政府部门的实际情况决定。

（2）自主自愿原则。虽然岗位轮换制可以提高公务员的工作热情，但因具体情况的不同，效果也各不一样，要使岗位轮换制发挥应有的作用，有必要与参与岗位轮换的职工（干部）进行有效的沟通，实行双方见面、双向选择等方式方法。

（3）合理流向原则。在岗位轮换时，既要考虑到政府各部门工作的实际需要，也要能发挥岗位轮换人员的才能，保持各部门之间的人才相对平衡，推动组织效能的提升。

3. 行为记录制度

官员行为记录制度为新加坡所创，新加坡的做法叫作“公务员日记制”。公务员每天需在笔记本上记录自己的公私活动，然后在星期一上午呈交主管官员检查、签名和发还，若有隐瞒作假，主管官员应及时主动将这项记录移送反贪污调查局进行审核查实。

官员行为记录制度就是要求公职人员以书面形式记录下自己每天的公务活动和与公

务有关的私人交往，尤其必须记录下公务活动和私人交往中有违公职人员职业准则与道德、有违清廉为政宗旨的事项，以作自我对照和供上级审查。这种官员活动记录制度看似作用平平，实际上极具穿透力和震撼力，它将腐败与廉洁的问题，每天都真切地摆在每个人面前；它给有腐败之念的人施加双重压力；不仅腐败有罪，而且在出现腐败之举后必须如实记下，否则就是罪上加罪。这就大大强化了在腐败行为实施前人的自我心理约束，这种恐惧感可以有力预防腐败行为的发生。

4. 生活保障制度

鉴于公务员是行使国家权力的主体，政府保证公务员享有一定水平的工资福利待遇是保证公务员依法行使国家权力的必要保障，是减少公务员贪腐动机的基本保障。一般而言，贪腐问题与公务员的工资、津贴和福利状况有着极为密切的联系，稳定的工资收入、优厚的福利待遇，以及由此带来的较高的社会地位，不仅可以使公务员安心工作，而且能够使公务员珍惜自己的职务、名誉和前途，从而没有必要去贪污受贿。公务员的生活保障包括工资、津贴和福利待遇等诸方面，涉及每个公务员的切身利益，是公务员及其家庭生活的基本保证，因而公务员的薪俸福利制度便成为廉政制度中最敏感的问题之一。

首先，必须保证从政人员有比较优厚的工资，确保中低级的公务员工资与同一地区私营企业的雇员的工资大体相等。低薪不足以养廉，如果大多数官员生活在贫困中，要制止贪污是很难的。所以既要要求政府工作人员努力工作，廉洁奉公，又不给他们本应该得到的较高的报酬，这种“廉价”的政府在这个世界上是没有的，也是不可能存在的。

此外，还应该建立完善的奖金及退休金制度。统筹制定领导干部工作生活待遇标准，包括离职退休后待遇标准。规范领导干部工作生活保障制度，当务之急是按照中央的要求，抓紧制定出台领导干部办公用房、住房、配车、秘书配备、警卫、公务接待、福利、休假等工作生活待遇标准，以确定相应级别的领导干部能够享受哪些待遇，以及何种程度的待遇，切实做到有章可循、有规可依。

3.3 禁止性人事行政制度

禁止性制度是指规定人们不得做出某种行为的法律规范。它禁止或严禁人们做出某种行为，要求人们抑制一定行为。禁止性规范一般使用“禁止”“严禁”“不得”“不准”“不允许”“不能”“无权”等常用词语加以明确。禁止性规范一方面对行为规则本身规定得很明确具体，另一方面又规定出对违反者相应的制裁。如果做出法律规范禁止的行为，

并且具备违法或犯罪行为的要件，则构成违法犯罪行为，行为人必须承担相应的法律责任，并且受到相应的法律制裁。禁止性人事行政制度主要包括回避制度、竞业禁止制度和礼品限制制度。

1. 回避制度

回避制度是指为了防止公务员因个人利益和亲属关系等因素对公务活动产生不良影响，而在公务员所在职务、所执行公务和任职地区等方面做出一定的限制，使其避开有关亲属关系和公务的制度，是防止腐败的一种有效手段。《中华人民共和国公务员法》规定的回避包括任职回避、地域回避、公务回避。

任职回避，又称职务回避，是指对有法定亲情关系的公务员，在担任某些关系比较密切的职务方面做出的限制。在回避理由方面，在同一个国家和地区，血亲、姻亲关系和人情关系都可能是公务员正常公务活动的影响因素，主要有两种情形：一是禁止具有一定亲属或亲密关系的人在同一机关或者构成上下级关系的单位任职。二是禁止参与具有一定亲属或亲密关系的人的晋升、惩处、调动等事项。

地域回避，《中华人民共和国公务员法》第 69 条中明确规定，公务员担任乡级机关、县级机关及其有关部门主要领导职务的，应当实行地域回避，法律另有规定的除外。也就是说，适用地域回避的行政机关为乡级机关、县级机关及其有关部门。适用人员是担任上述机关和部门的主要领导职务的人员。一般包括乡、县级党政正职、纪委书记、法院院长、检察院检察长、党委组织部长、人事局长、监察局局长、公安局长等。而适用地域回避的情形主要包括在原籍任职或在一地担任领导职务较长时间。地域回避主要规范对象为原籍任职。

公务回避，即公务员在执行职务时，涉及本人或者本人配偶、直系血亲、三代以内旁系血亲以及近婚亲利害关系的，或者其他可能影响公正执行公务情形的，要自觉、自主地避开，本人不得参与，也不得以任何形式施加任何影响。

2. 竞业禁止制度

竞业禁止，又称竞业回避、竞业避让，是指为了防止出现公共利益与私人利益的冲突，以及防止公务员以权谋私而对公务员从事营利性活动的限制制度。它最早萌芽于民法的代理人制度中，而后则演化成最高代理形式——近代公司法的董事制度。竞业禁止有广义和狭义之分。广义的竞业禁止是指对于特定营业具有竞争性的特定行为予以禁止的制度。禁止的客体是特定的营业，被禁止的主体不以特定人为限。狭义的竞业禁止是指禁止或限制与特定营业具有特定关系的特定人从事有竞争关系的营业活动。禁止的客

体虽然也是特定的营业，但被禁止的主体限于特定人，而且该特定人须与该特定营业具有特定法律关系，如雇佣关系、委任关系等。

公务员执行国家公务，实施各项管理活动，必须做到集中精力、专心致志、认真负责，只有这样才能高质量地完成工作任务，保证政府行政管理工作的效率。《中华人民共和国公务员法》第102条规定：“公务员辞去公职或者退休的，原系领导成员的公务员在离职三年内，其他公务员在离职两年内，不得到与原工作业务直接相关的企业或者其他营利性组织任职，不得从事与原工作业务直接相关的营利性活动。”如果国家公务员在进行管理活动的同时，又从事商业等营利性兼职，一身两职、一心二用，势必分散精力，影响工作正常进行。更为重要的是，公务员的本职工作是行使国家权力、实现公共利益，而经商等营利性兼职是为实现私人利益，在公与私面前，很容易发生利益冲突，以至以权谋私，权钱交易。要防止上述各种腐败现象，最好的办法就是釜底抽薪，禁止或者限制国家公务员从事各种营利性兼职。

3. 礼品限制制度

礼品限制制度是指对公务员接受馈赠与赠予行为的限制制度。这种古老的送礼行贿方式至今仍是常见的腐败行为。

从制度的效力或者制度的层级来看，中国现行的规范公务员收受礼品的主要制度是一些规章、党内文件和政策性文件，还没有正式的法律法规。这些制度缺乏权威性、系统性和全面性。

将公务员收受礼品纳入法律框架的作用在于把对公务员日常伦理要求法律化，使公职人员不得违规收受礼品具有强制性。首先，应该对收受大量礼品，通过收礼贪污腐败的官员的违法行为将做出刑事处罚；对违规违纪收受礼品的行为做出警告、撤职、处分等处罚。其次，应该对公务员提出伦理道德要求，规定公务员不得做出让公众对政府和其公职角色产生怀疑的事情，不得违规收受礼品，应该严格执行我国礼品登记的相关规定。公务员是社会公共事务的领导者和管理者，也应该是社会道德风尚的倡导者和实践者。公务员能够自觉抵制歪风，不违规收受礼品，必将带来良好的社会反应和影响。将规范公务员收受礼品的制度法制化，使它拥有了道德和法律的双重力量，从而使规范公务员收受礼品的制度获得了正当性、严格性、合法性的依据和强制性的实现力量。

3.4 惩戒性人事行政制度

公职人员必须严格履行应尽的义务，违反义务或拒不履行义务将受到惩戒。惩戒性人事行政制度，就是通过惩罚公职人员的失职行为而对该公职人员及其他公职人员予以惩戒的制度。

实施公务员惩戒制度对于规范公务员的队伍建设具有非常重要的意义。首先，这是国家管理高效运转的保障。国家机关是执行机关的基本性质决定了其必须保持高效运转。而国家管理由公务员实施，其能否高效运转除依靠公务员队伍的较高素质外，还要依靠纪律约束。其次，这是推行依法治国的条件。依法治国是现代国家管理的基本特点，是使全社会走向法制轨道的重要前提。涉及国家管理各个领域的法律、法规都要通过公务员来实现，为实现依法办事，就必须用严格的纪律加以约束。少数公务员由于受到各种不良因素的影响，会做一些违法违纪的行为。公务员队伍中存在的这些问题，必须依靠严格和可操作性强的纪律约束予以整治。另外，惩戒制度也是维护公共利益的需要。公务员是公民授权委托管理公共事务并为公众服务的人员。公务员的职务行为都与公共利益有直接或者间接的联系。公务员的违法违纪行为会直接或者间接地损害公共利益。

《中华人民共和国公务员法》将惩戒种类分为警告、记过、记大过、降级、撤职和开除六种。因违纪使国家和人民利益造成一定损失的，可分别给予警告、记过处分；因违纪给国家和人民利益造成严重损失的，可分别给予记大过、降级处分；因严重违纪不适合继续担任现职务的，可给予撤职处分；因严重违纪不适合在国家行政机关工作的，可给予开除处分。《中华人民共和国公务员法》同时规定公务员在受处分期间不得晋升职务和级别，其中受记过、记大过、降级、撤职处分的，不得晋升工资档次。受撤职处分的，降低级别和职务。

对公务员的惩戒不是目的，而仅仅是一种教育公务员的手段。当公务员违纪情节轻微，经批评教育后对错误有较为深刻的认识时，就应该免于处分。当公务员违纪行为较重，只有给予惩戒才能达到教育受处分本人，就应给予必要的处分。同时要帮助犯错误公务员找出犯错误的原因，总结教训，提出今后的改正措施。处分期满的，要及时解除处分。

3.5 追究性人事行政制度

由于历史原因、机构改革尚未完成等原因，我国各级政府和政府部门之间的有些职责不够清楚、权限不够明确，出现在追究责任时相关部门互相推诿、互相扯皮的情况。因此，建立一套完整的追究性人事行政制度，才可以有效解决这些问题。官员问责制的有效推行，是现代政府强化和明确责任，改善政府管理的一种有效制度。官员问责制是指对政府及其官员的一切行为和后果都必须而且能够追究责任的制度。其实质是通过各种形式的责任约束，限制和规范政府权力和官员行为，最终达到权为民所用的目的。

问责制的具体形式同一个国家的政治体制和行政体制紧密相关。我国实行的是议行合一的人民代表大会政治制度和中央集权的行政体制，地方人民政府组织法规定：“地方各级人民政府对本级人民代表大会和上一级国家行政机关负责并报告工作”，同时规定了各级人民政府实行首长负责制，因此，我国的问责制可分为政治问责和行政问责两种形式。所谓政治问责，即各级政府向国家权力机关（人民代表大会）负政治责任，如果国家权力机关对政府的政策、工作不满意，可以采取质询、罢免等各种问责方式追究政府（行政首长）的责任。所谓行政问责，即政府（行政首长）具有对政府组成部门及其首长和下级政府部门及其首长、公务员的行政责任进行问责的权力。这就是所谓的异体问责和同体问责。

由于问责主要追究的是政治责任和道义责任，而一般公务员很难承担这样的责任。因此，应将问责客体局限于《中华人民共和国公务员法》中规定的“领导成员”的范围，根据《中华人民共和国公务员法》附则第105条关于领导成员的解释，领导成员是指机关的领导人员，不包括机关内设机构担任领导职务的人员。据此，官员问责的客体主要应是各级党政机关及其工作部门或工作机构领导班子的组成人员，主要是政府和政府工作部门的行政首长。

政府官员的权力和责任始终是同一事物的两个面，在接受人民赋予权力的同时，必须承担应有的责任。官员是行政权力的把持者，也是行政资源的分配者，如果官员能够不受严厉处罚地获取较多的利益，低成本、低风险地违法犯罪，那么他们利用权力换取私利的欲望就会越来越大，不法行为也将日益频繁，这势必会给国家和人民的财产造成损失。因此，要规范官员行为、防止违法乱纪，必须增强官员的责任心，建立系统、完善的问责体系。在官员问责制下，不是只有贪污受贿的干部才会受处罚，如果官员不懂得权力的真正含义，其权力没有为民所用、所谋、所系，那就会因失责而受到责任追究。

官员问责制“有权必有责，权责对等”的基本原则很好地彰显了对官员责任心的这一要求，有利于增强官员的责任心。

建立实行政问责任制，有助并有利于转变政府职能，深化行政体制改革，在理顺政府与企业、政府与市场、政府与社会、政府与公民的关系中明确政府及其行政官员应承担的责任，从而提高其依法行政水平，实现政府及其行政官员职能职责的归位、定位和正位，塑造一个守法、守责、守信、守时的当代责任政府。实行政问责任制，可以从源头上对政府及其行政官员的权力、职责进行必要的约束和规定，防止和阻止其滥用、误用公共权力的失职行为。同时，行政问责制还弥补了国家法律上的空白，不仅对行政官员的“乱作为”要问责，对“不作为”和“无作为”也要问责，这样势必能够促进行政官员工作作风的转变，提高责任政府的效率。

【参考文献】

- [1] （英）安东尼·吉登斯. 社会的构成[M]. 李康，李猛，译. 上海：三联书店，1998.
- [2] 侯茜，范卫红. 外国公务员惩戒制度与借鉴[J]. 行政法学研究，2004（01）：21-28.
- [3] 李伟. 完善我国公务员收受礼品制度的对策建议[J]. 中国市场，2011（26）：153-155.
- [4] 倪邦文，石国亮，刘晶. 国外廉政建设制度与操作[M]. 北京：中国言实出版社，2013.
- [5] 陈三勇，彭鹏，伍永亮. 国家公务员财产申报制度之探讨：从外国财产申报制度谈起[J]. 社会科学论坛，2007（14）：86-88.
- [6] 攸笛. 对我国问责制度若干问题的探究[J]. 行政与法，2008（12）.
- [7] 倪邦文. 当代中国廉政建设的新观察与新思考：廉政建设的宏观考察[J]. 中共四川省委省级机关党校学报，2012（3）：5-11.
- [8] 高培勇. 市场经济体制与公共财政框架[J]. 宁夏党校学报，2001，3（1）：7-10.

第 4 章 廉政监督制度

行政监督是指在国家监督制度体系中，有关国家机关依法定职权对行政机关是否合法、合理地行使行政职权所实施的督察、纠偏等活动。加强廉政建设需要行政监督的支持，行政监督就其内容可以分为两类：一是行政机关内部对自身的监督，如行政监察、行政复议等；二是其他国家机关对行政机关的监督，如司法机关监督、权力机关监督等。行政监督制度是预防腐败的重要工具，也是反腐败机构执法的权力来源。本章主要从内部监督制度、行政监察专员制度、行政法院与司法审查制度及多元化的社会监督等角度对廉政监督制度进行介绍。

4.1 内部监督制度

进入 20 世纪，行政权扩张成为行政法领域中最引人注目的法律现象，行政机关不仅获得了大量的自由裁量权，而且拥有了行政立法权和行政司法权。行政机关在通过行政权力稳定和社会经济发展的同时，也产生了大量公职人员违法行使公共职权和以权谋私的现象。并且这些现象还呈现出日益复杂化、隐蔽化和持久化的趋势。为此，近半个世纪以来，许多国家在其行政部门设置了廉政自律机构或监督派出机构。

4.1.1 行政系统内部专职性监督机构

受政治体制与历史文化环境的影响，各国的反腐败专职机构在隶属关系、职责分工、人事管理以及财政与资源支持等方面都存在很大的差别。但究其形态，多是独立而强权的第三方行政部门执掌行政监督权柄。更进一步，行政监督部门会在涉及国计民生的行政事务部门内设置派出机构，进行日常和专业化的督查和审核。

1974 年，香港立法局通过了《总督特派廉政专员公署条例》，确定建立一个集执法权、监察权于一体的且直属港督的“总督特派廉政专员公署”。它的成立代表着香港地区产生了第一个完全独立自主的反贪污独立机构，从此香港廉政建设就以一个全新的姿态登上香港的政治舞台。廉政公署是一个独立的只对总督负责的反贪机构。虽然廉政公署

的工作是要对政府组织和公职人员行为进行监督检查,但是它不属于香港的公务员体系,因此不受任何机构和个人的支配,这就在一定程度上保障了其办案的独立性、公正性。廉政公署不仅在监察检查权力上具有独立性,同时也拥有独立的社会资源。例如在经济财力上,香港政府就要优先满足廉政公署的工作开销需要。

廉政公署享有多方面的特殊权力:在政策上,廉政公署在获得行政长官同意后有权力检查政府各部门及公共机构的行政程序,并就舞弊漏洞、堵塞贪污提出相关建议,同时廉政专员有权制定廉政公署内部的管理规则,让廉政公署自身治理,保障其工作的适应性;在行为上,廉政公署拥有广泛的权力,如有权要求涉及贪污的公职人员对其合法收入之外的财产进行说明,一旦不能做出合理解释的就即时认定为非法收入并交付法庭审判;在办案手段上,廉政公署实行秘密侦查,只有与廉政公署直接联络的三位高级官员才了解侦查人员的相关情况,一般的公众对侦查人员的身份和踪迹一无所知,从而保障了廉政公署的办事效率。

关于行政监督部门的派出性监督机构,印度的中央监察委员会及其在各部的总监察官体系极为典型。印度的中央监察委员会为最高监察机构,独立于任何执行机构,监督中央政府各部门和机构的工作,在各部门和机构计划、执行、总结和改革各自的监察工作方面给予指导和建议。其前身是监控司司长和特警处总巡官组成的反腐败委员会。根据这个反腐败委员会的建议,印度中央监察委员会于1964年年初成立,隶属于政府内务部。该委员会有调查权和建议权,但没有处分权。1998年,根据最高法院颁布的指令,印度政府将中央监察委员会定为法定机关,从而使其法律地位和独立性显著提高。

中央监察委员会对各部门的监督职能主要是由总监察官体系贯彻执行。中央监察委员会除了通过其常设机构(包括秘书处、部门调查员组和总技术检验官办公室)来实现其日常管理和对中央政府各部门、国有企业董事会负责人、国有银行和保险部门的官员、自治机构、邦政府和社团组织中的官员的监督与审查外,其另一重要运行机制就是总监察官体系。它通过在政府各部设置监察官的总监察官体系对各部门、各级监控工作进行领导和协调,并享有对所有部门及其官员的腐败行为进行独立调查的权力,在印度的国家廉政建设与反腐败斗争中发挥着巨大的作用。

4.1.2 各行政部门内的廉政建设机构

除了上述独立的行政监督组织及其派出机构外,在各行政事务部门内部也设有一些廉政建设机构。这些自律机构具有了解本部门工作业务、掌握信息方便和监控及时等特点,对于监督和改进本部门的工作具有重要作用。关于行政部门内部的自律机构与廉政制度,这里以美国各部的监察长办公室为例来论述。

20 世纪 70 年代,美国联邦政府的管理极为混乱,行政机构各种舞弊行为招致公众的愤怒,国会和总统也意识到调查和预防行政机关内部官员、承包商和担保人有关欺诈、浪费、滥用职权及其他违法违纪行为的必要性与紧迫性。于是,美国总统卡特 1978 年颁布了美国联邦政府《监察长法》,在多个重要的政府部门内设立了监察长办公室。到 1988 年,联邦政府中已有 25 个部门设立了监察长办公室,成为美国联邦政府内部强化防贪肃贪的重要力量。监察长负责办公室的全面工作,向总统、国会及所在部门首长递交工作报告。办公室通常下设调查部和稽核部,分别负责对违纪违法事件进行立案调查和对部门财务、开支、资产等事项根据审讯法规进行详细审核。这一监督机构最重要的特点是独立性和综合性。国会力求保证总监察官的独立性,使他们免受行政官员不适当的影响和限制,主要途径是通过法律规定总监察官的任命和撤职的相关法律条款和强制报告的要求。

监察长办公室的主要职责是通过对行政过程的监视和控制,减少甚至杜绝部门内的挪用、贪污、欺诈、浪费等违法违纪事件,保证公共资产被合理合法地使用,促进行政管理效率的提高,同时实现政府工作的高效和廉洁。联邦政府部门监察长办公室开展监察的方式有:一是制定监察与审计计划;二是跟踪已制定的监察与审计计划,当发现有舞弊及违法之处,则转交给司法部、联邦调查局,情况严重者甚至直接汇报给国会和总统;三是受理举报。监察长与联邦调查局、国会责任总署紧密合作受理民众对官员的举报。虽然美国联邦政府内的监察长制度属于政府内部的监督机制,但是它把国会和政府首脑对行政过程的监督统一了起来,从而对行政权产生了较大的约束作用。对整个行政部门的工作也形成了直接的压力,对发生于行政过程中的舞弊活动也能够开展直接控制。监察长制度对减少腐败现象,规范政府权力行为,提高行政效率,均起到了积极作用。

与联邦总监察官一样,绝大多数州和地方政府部门的监察长办公室也都管辖和负责一个相应部门的监察和监督工作。各州级监察长办公室一般是通过法律或者行政方式建立的,有时也通过州长的行政命令建立。通过法律建立的监察长办公室,常常能够更加稳定,不易受各种经常的变动的影响,因而也更具有独立性。在国家联邦级以下的层次,各州建立办公室已经成为必然的趋势,在地方政府层也同样如此。

除了上述独立的行政监督机构及其派出机构和部门内的廉政自律机构外,有些国家尝试着成立临时性、专门性的调查小组或委员会,以应对频发的重大突发事件和影响重大的腐败案件,以及一些采用高科技手段的特大金融腐败案和跨国集团有组织犯罪。一个引人关注的案例就是美国“9·11”事件独立调查委员会。该委员会于 2002 年年底成立,负责对“9·11”前后美国的情报、外交、商业飞行、移民以及恐怖组织资金流动等方面进行调查,并对前克林顿政府和布什政府的主要官员(包括国家安全助理等)进行质询,主要是调查两届政府是否存在工作失职而没有及时采取防范措施避免事故发生,

以及最终导致悲剧发生的原因。这些临时监督组织的成立，丰富了工作成员组成的多元性，增加了行政监督的专业性，并摆脱了原有的监督与调查机构在行动上的滞后性。

4.2 行政监察专员制度

行政监察专员制度是立法机关对政府实施监督的一种重要方式，也是立法机关利用一些非正式程序和法外的救济来弥补正式法律手段不够灵活的制度创造。从中央政府机关的监察推广到地方政府的监督，从监察政府的行为延伸到社会生活的许多方面，从一个国家渐渐发展到许多国家，证明了行政监察专员制度是一个有活力、有生命力的监察制度。

4.2.1 行政监察专员制度及其基本特征

行政监察专员制度，设置的初衷是代表国家权力机关解决行政过程中出现的各种不公平、不合理的不良行政行为。如果按照监察方式和手段来分类，现代社会中的行政监察机关大体可以概括成两种，一种是通过被动审理行政申诉案以发挥行政监察的功能，属于事后监察；另一种是通过主动的有计划的监督来履行行政监察的职能，属于事前监察。资本主义国家大多采取事后监察的方式，其特征是监察机关开展工作时，大多数采用被动的方式处理行政申诉。具体表现为在审理公民申诉案件的过程中，发现问题后再制裁行政机关中存在的违法乱纪行为和不良行政环节。行政监察专员制度于 1809 年首先出现于瑞典，最初这个制度影响瑞典的邻邦挪威和芬兰，并很快波及欧洲其他国家，20 世纪 60 年代以后广泛传播于世界各地，特别是使用英语的国家。目前，行政监察专员制度已成为很多国家政治体制中不可缺少的重要组成部分。行政监察专员制度为民众提供了除通过会议、司法机关和行政机关内部申诉程序之外的另一种选择。与程序严格、举证烦琐的司法监督相比，行政监察专员制度具有程序少、时间短、成本低等优点。行政监察专职化是近现代各国适应现代大政府的新趋势。

瑞典设立监察专员的目的是代表议会对以国王为首的政府机关实施监控，保证议会通过的法律得以执行。尽管这一制度在其他国家的传播并没有完全效仿瑞典的议会行政监察制度，但是这一制度对行政权力的监督功能始终没有改变，并呈现出监督力量与范围不断拓展的趋势。简言之，行政监察专员的职责就是监察政府各部门及其工作人员的违法或不良行政行为，通过受理公众对各种违法或不良行为的申诉，或者通过直接展开调查，来实现对政府部门中各种不合法或不合理行政行为的监督与纠正。随着行政监察专员制度在世界范围内的广泛传播与移植，以及公共事务问题的日益复杂化和不确定，行政监察专员制度的职责范围也出现不断拓展的趋势。一般来说，“不良行政”主要包括

不公正、不礼貌、不执行立法机关意图，滥用自由裁量权，无理拖延，玩忽职守，效率低下，任人唯亲，误导信息等。国外的行政监督制度更多的是关注于政府行政行为的合法性，对于行政行为的合理性的关注一直是弱点与难点，而行政监察专员制度则正好弥补了这一点。行政监察专员制度既监督“不良行政”以及政府政策的合理性，同时监督政府行为的实体内容和具体程序。近年来，一些国家将人事管理和政府行为的公开化也列入监察事项的范围。例如公务员对任职、待遇不满，可以向监察专员申诉。

世界各国的行政监察专员所有的权力因特定的政治和文化传统而存在着差别，但是一般来说，调查权、批评与建议权和公开调查结果的权力是监察专员拥有的基本权力。首先，调查权是监察专员所拥有的最能体现其地位与权威的权力，因为这一权力依法具有很强的强制性。这一权力的行使既是其法定职责，同时也是其掌握真实信息并发行其他职责的前提基础。一般，调查主要是因为接受公民的申诉而展开，也可能是因为监察专员从媒体或其他途径了解到某种线索而主动调查，或者是对重点领域和重点部门开展经常性视察活动。其次，监察专员批评与建议的权力是在行使调查权后发现部门政府中不良行政行为之后，对相关部门的一种警告、谴责以及指导其纠错的权力。在发现某部门确实存在不良行政之后，监察专员一般先向被申诉的部门或人员通报情况，给予其解释与自我纠错的机会，这一环节也因为监察专员对调查结果的公开而具有高度的权威性。监察专员的建议权有别于其具有强制力的调查权，对政府部门是一种软约束，但在一些国家，如英国，绝大多数政府部门都愿意认真考虑和执行其建议。最后，公开调查结果是增加监察专员独立性和权威性的重要手段和途径。通过向新闻媒体、行政机关、议会公布调查结果，可以对被调查机关形成很大的压力，迫使其改正错误并不断提升工作水平。但这一权力的行使在涉及国家安全或公民个人隐私时，则受到公开的限制。不得不承认的是，监察专员的公开调查结果权对于行政机关具有很强的震撼力，并对于不良行政的及时救济、促进政府信息公开，以及加强社会对政府的监督都具有非常重要的作用。

行政监察专员在拥有上述权力的同时，其权力的行使也存在限制，并要接受相关机构的监督。行政监察专员不能改变行政机关的决定，只能提出各种参考性建议，没有直接的执行权；对部门官员的调查与监督也存在着限制。虽然行政监察专员具有高度的独立性，尤其是不受议会、行政机关或党派的影响与干扰，但监察专员仍要向议会或最高政府机关负责，如果监察专员有违法行为，也要接受相应的制裁。

4.2.2 典型国家和地区的行政监察专员制度

1. 瑞典

瑞典是实行议会行政监察专员制度最早的国家。这一制度的前身是18世纪初国王设

立的“大法官”，大法官作为国王的司法代表负责维护和保障法院实施巡视各地、监察官吏的活动，并受理公众对官吏的控诉和申诉案件。1809年，瑞典议会通过了一部以国王和议会分权原则为基础的宪法。根据该宪法，大法官的作用仅被限于普通司法的范围。因此，瑞典议会决定重新任命一个官员，即议会行政监察专员，代表大法官行使原先监督政府及其官员的职能。于是，瑞典的议会行政监察专员制度初步形成。而且，中央到地方的所有行政机关仅是其监察对象的一部分。瑞典的议会监察专员依托议会授予的高度独立性与权威性，并通过其主动的监察活动在遏制公职官员的违法活动方面起到了非常重要的作用。除了首相、大法官、大臣、议员等选举官员外，其他所有的公职人员都在议会监察专员的监督范围之内。瑞典议会行政监察专员还享有其独特的起诉权，即瑞典的行政监察专员经过调查发现存在玩忽职守或授权行为已构成犯罪的，有权提出诉讼。同时，起诉对象不仅仅为政府或其工作人员，还包括法官，既可以对程序问题也可以对法官的实质决定进行审查。起诉权的行使虽然不常见，且提起诉讼的案件越来越少，但这一权力仍为行政监察专员一项特殊的权力，并对其职责的履行起到一定的保障作用。此外，由于监察专员拥有较大的权力，议会专门设立了宪法特别委员会对其进行监督。对监察专员公署的决定不满的申诉人，可以向宪法特别委员会提出申诉。瑞典的议会行政监察专员制度是其长期保持着廉政高效的政府形象的法宝，得到世人的高度瞩目。

2. 丹麦

20世纪上半叶，瑞典的议会行政监察制度在北欧各国得到了广泛传播与借鉴。在丹麦，要求限制行政权力和加强公民权力保障的呼声不断出现，学术界也在不断宣传、介绍瑞典和芬兰的监察专员制度及其所带来的效果。1946年，丹麦宪法委员会建议效仿瑞典设立行政监察专员。丹麦建立和推行行政监察专员制度，主要目的有两个：一是监察专员代表议会强化国家最高权力机关对政府部长和行政官员的监督；二是代表公民利益维护法律和秩序，作为因政府不公正、专横、滥用职权而受侵的公民的保护人，受理公民对行政机关及其雇员的指控。

3. 英国

1967年，英国工党执政时制定了《议会行政监察专员法》（1988年修订），以此为依据建立了议会监察专员制度。根据《议会行政监察专员法》，议会行政监察专员的全称为“调查弊政行为的议会行政监察专员”，该法对其任职与职能设置，以及调查范围与程序等内容作了详细规定。议会行政监察专员先由首相提名，再经女王任命，独立于政府，只对议会负责；不得出任上议院议员、下议院议员和北爱尔兰下议院议员；一经任命，同时也成为根据《1958年法庭与调查法》指定和任命的行政裁判委员会的当然成员；如

果不是专员自己请求免职或经议会两院弹劾，可以终身任职至年满 65 岁退休年龄时止。只有在严重不法行为时，由议会两院弹劾才能免职。这样做是为了保障议会行政监察专员工作的独立性。监察专员的身份与由议会下议院任命的文官政府成员等同，年薪则与政府中的常务次长相同。

议会行政监察专员是议会的代理机构，协助议会监督中央行政机关的错误，但是自己没有独立决定的权力，不属于一个上诉机构。议会行政监察专员的职责是监督政府机构及其工作人员，督促其依法行使权力，防止其不当的活动侵害公民的合法权益，保证那些受到了政府侵害的公民可以得到政府的赔偿。其调查权仅限于调查公民因中央政府各部门的管理不善或不良行政行为而使权益受到侵害时的申诉，包括对某些行政官员的控诉，以辅佐议会监察中央各部工作中的各项错误及管理不善行为。同时，其权力只限于调查从下议院议员转来的申诉案件，并提出解决的建议，但不能推翻行政机关的决定。根据《议会行政监察专员法》规定，不良行政行为是政府管理不善而使公民遭到不公平待遇的行为。根据英国《议会行政监察专员法》规定，议会行政监察专员的职权范围只限于公民因为中央行政机关的不良行政行为而使其利益受到侵害时的申诉，包括对部长的控诉。

地方行政监察专员是英国议会行政监察专员体系的一部分，是英国行政监督制度的一种组织形式。1969 年，《北爱尔兰议会行政监察专员法》设置了北爱尔兰议会行政监察专员，负责受理对北爱尔兰地区不良行政行为的申诉。1974 年，又分别在英格兰和威尔士设立行政监察专员。1975 年，《地方政府法》设置了苏格兰行政监察专员。这些地方专员同样独立于政府之外，向地方议会负责。地方监察专员是由女王根据负责地方事务的中央大臣的推荐任命的，每位地方监察专员的权力完全相同，对所管辖地区独立行使职权，并不受地方行政监察委员会的制约。地方监察专员一经任命，便不得任职于地方政府当局。每一个监察专员都可授权给自己的下属官员，其下属官员一经专员授权，便具有监察专员的全部权力。具体来说，就是受理本地区公民对中央政府及其派出的代表机关的不良行政行为的申诉，调查这些部门在本地方行使权力的情况。其受理的所有申诉案件，必须由议会下议院议员转交。地方行政监察专员的主要职权是调查公民在其利益遭到地方当局不良行政行为侵害时的申诉和控告。英国的地方行政监察专员在履行对地方当局及卫生医疗机构监督职能时，较其他地方的行政监察专员和卫生医疗行政监察专员的权力更大一些。

卫生医疗行政监察专员是英国政府为了调查卫生医疗机构对公民造成的不公平待遇或权益损害而设立的行政监察专员。由大臣或首相提名，以女王颁发特许状的形式任命。有关机关的官员一旦被任命为此类行政监察专员，必须立即辞去原有工作职务，也不得

兼任有关机构的职务。卫生医疗行政监察专员的职位空缺时，女王可以在空缺起的几个月内任命一位代理监察专员，直至新专员上任。在代理期间，代理监察专员享有监察专员的一切权力和福利待遇。1972年，苏格兰设立卫生医疗行政监察专员。1978年，英格兰和威尔士也分别设立卫生医疗行政监察专员。其中，英格兰卫生医疗行政监察专员由议会行政监察专员兼任。监察专员可以根据社会事务大臣、英格兰事务大臣、威尔士事务大臣所定人员编制数量任命自己的下属官员。卫生医疗行政监察专员的主要职权是调查公民对国民卫生医疗保健机关的申诉。

4. 法国

20世纪70年代初，法国的政府官员胡作非为和贪污受贿的现象逐渐引起公众的不满。1972年，前行政官员阿兰达声称他已经掌握了涉及48位政府高级官员的相关丑闻材料。这一事件的出现，加速了法国监察专员制度的建立。1973年1月3日，《调解专员法》正式建立了监察专员制度。行政监察专员在法国被称为调解专员，是在北欧国家和英国议会行政监察专员制度的启发下，为监督与处理违法或不良行政活动而设立的一种救济制度。根据《调解专员法》，调解专员虽由部长委员会任命，但从不接受政府的任何指令，既不受行政监督，也不受政治控制。调解专员从不属于任何上级机关。调解专员相对于政府、国会和法院等国家机关具有很强的独立性。调解专员任期6年，不得连任。行政调解专员的职权可以涉及中央政府各部门、地方政府以及垄断的国有化产业部门，即对这些机构的活动都可以行使监督权。调解专员每年应向总统和国会提交一个报告，进行年度总结，同时对于行政机关不执行已经确定的法院判决，经调解专员发出命令后仍拒绝执行的，调解专员可就这一具体案件写出一个特别报告，并将此报告和调解专员提出的具体建议公开发表。法国的调解专员制度虽然受到了外国制度的启发，但是其有自己的特点。在英国和瑞典，监察专员代表议会进行监督，而法国的调解专员是一个具有独立地位的行政机关，它的决定不具备执行力量。为保持调解专员的独立性，使其免受来自于外界的压力，调解专员在执行职务时，不接受任何机关的命令。同时，它与行政法院对政府的监督也存在明显的区别，行政法院只对政府的行为是否合法进行干涉，而行政调解专员还可以监督政府行为的适当性，并可以对政府的行为提出改进建议。

5. 欧盟

欧盟监察专员制度是现今世界上唯一的超国家的监察专员制度，是在欧洲共同体机构联合行动基础之上建立的一个权威性监督机制，其建立的目的在于回答如何合法地控制欧盟机构的行政行为，并保障欧洲公民的权益。欧盟监察专员制度的设立有两个重要背景：第一，是加强欧盟内部行政监督的需要。欧盟机构庞杂、效率低下、官僚主义泛

滥、失职渎职等现象严重。第二，1990年5月，西班牙政府提出了“欧洲公民权”的概念，并且建议设立欧盟监察专员。为了落实欧洲公民权，20世纪70年代初，欧洲议会开始倡议设立欧盟监察专员委员制度。1991年12月，在荷兰马斯特里赫特召开的第二次政府间会议上，签订了《欧洲联盟条约》（《马斯特里赫特条约》），该条约增设了《欧洲共同体条件》第8d条和第138e条，创设了欧盟监察专员制度。

4.3 行政法院与司法审查制度

西方国家的司法权对行政权进行监控与制衡的制度包括行政诉讼制度和司法审查制度。行政诉讼是指法院通过对诉讼的受理，对行政活动是否合法作出评价，以执行判决的形式起到监控行政权力的作用；司法审查是指法院对立法机关通过的法案进行审查，确保其符合宪法的规定及精神后，再予其生效的权力。除了通过监督行政权来发挥廉政建设作用，行政诉讼和司法审查还具有对因违法的行政行为而给公民权益造成损害进行救济与补偿的作用，这种国家赔偿与行政救济制度设计也是国家廉政建设制度的重要组成部分。

4.3.1 大陆法系国家的行政法院制度

1. 法国

法国是欧洲大陆法系国家中的代表。大陆法系行政诉讼制度的最大特点是行政案件不受普通法院管辖，而是由与普通法院相分立并自成体系的行政法院管辖。另外，独立的行政法院制度也使其与英美法系国家的行政诉讼制度形成了鲜明的对比。而法国是大陆法系国家中第一个建立行政法院处理行政案件的国家，它的行政法院制度不仅形成最早，发展历史也最长，而且体系最完善，影响也是最大的，可称其为大陆法系国家中行政法院制度的典型。

法国行政法院是独立的司法机构，与受理民事、刑事案件的普通法院分立。虽然行政法院的院长由政府首长担任，但按照惯例，院长并无实权，行政审判权实际上仍由职业官员行使，从而保证了其司法的独立性。法国行政法院作为政府咨询机关和司法审判机关，其职能主要有：①对政府及其领导人进行监督，并负责起草最重要的行政法令。②审理行政诉讼案件，处理公民与政府之间的法律纠纷。例如公民要求取消错误的行政命令，要求政府赔偿等。其受理的案件范围主要包括：一是限于涉及执行性政府行为的诉讼，以及因营业性活动而要求国家或地方政府赔偿损失的索赔诉讼，如上级未按规定

的条件或程序将部署撤职。二是要求制止滥用职权的行为。三是要求赔偿因公务行为对公民所造成的损失。行政法院的判决具有强制性，行政部门如果败诉，必须履行对己不利的判决。

法国行政法院与普通法院相比已经遵循了专业化分工规律。法国普通行政法院有：最高行政法院、上诉行政法院、行政法庭、行政争议庭。第一，最高行政法院是行政审判系统中的最高审判机关，全部行政法院都由它管辖，但管辖方式有所不同。它享有三种审判管辖权，即初审管辖权、上诉管辖权和复核审查管辖权。为保证行政司法效率，法国最高行政法院初审管辖重大的行政案件。这些案件包括：①撤销总统和部长会议的命令的诉讼，包括普遍性的条件和具体性的处理。②与总统任命的高级公务员个人地位有关的诉讼。③撤销部长制定的行政条例的诉讼。④撤销部长必须咨询最高行政法院所采取的具体行政决定的诉讼。最高行政法院对上诉案件从事实和法律上进行全盘审查，并可以做出撤销或变更原审判决的决定，以及对案件适用法律的问题进行复核，这些都体现了最高行政法院高度的行政监督地位。第二，法国全国共有5个上诉行政法院，分设在全国各地区的大城市中。它只有受理上诉案的权力，并不赋予它初审管辖权或其他方面的职权。第三，行政法院自上而下自成体系，在各地设有行政法庭。地方行政法庭的工作职责是受理本地区的行政诉讼案件，为地方政府首长提供法律咨询。第四，行政争议庭数量很少，主要分布在一些法属的海岛上。一般来说，法国海外没有建省的领地内发生的行政诉讼案件，由行政争议庭解决。它在审判的独立性和职权上都不如地方行政法庭，只享有特定的管辖权。对行政争议庭的判决不服，可以上诉至最高行政法院。第五，法国在普通行政法院之外，仍存在专门行政法院，审理专门行政案件。专门行政法院数目很多，而且还在增加。专门行政法院有临时性质的，有永久设立的，变动性较大。最重要的专门行政法院有：审计法院、财政和预算纪律法院、补助金和津贴法院、战争损害赔偿法院、捕获法庭、各种职业团体的纪律委员会等。为确保行政司法效能，对专门行政法院的裁决，可由最高行政法院复核或上诉复审。

法国的行政争议主要限于两种：撤销争议与全面司法权争议。后者实际上是一种赔偿诉讼，法院不但能审核行政行为的权限，撤销违法决定，而且可以确定由行政行为造成损害的赔偿数额。无论采用何种分类方法，法国的行政法院能够审查行政行为的两个方面：合法性与行政责任。行政责任是指政府有义务补偿利益受到行政行为损害的公民。在这类诉讼中，撤销已经造成实际损害的违法行政行为对受害公民往往不具有实际价值，只有赔偿才能合适地使公民恢复经济损失。但行政责任并不一定要求违法性的存在。事实上，即使不构成违法的行政行为也可能同样带来行政责任。

法国的行政法院与美国普通法院的司法审查、英国的行政裁判存在着明显的区别。

首先，受“三权分立”与制衡原则的影响，美国普通法院的司法审查需要遵守行政机关享有优先管辖权，即保障行政政策的一致性，尊重且利用行政机关专门知识，提出行政诉讼前需穷尽行政救济，且达到进入司法审查的成熟程度，如引入法律争议或行政机关已做出的最后决定。法国的行政法院不存在上述这些原则需求，因为法国行政诉讼既是行政救济又是司法救济，是行政机关本身的一种自我作用。其次，英国行政裁判所的裁决仍然受普通法院的司法审查，但司法审查基本上限于法律审查，事实审查留给行政裁判所。法国行政法院的判决不受普通法院审查。

法国行政法院经历了漫长的发展过程才渐渐地和实际的行政相分离。这个分离的过程是行政法院的独立性逐步增强的过程，也是行政审判权对行政权的监督逐步强化的过程，而且也是法国行政法及其基本原则逐步形成和发展的过程。行政法院在保护公民合法权益、控制行政权滥用方面所起的作用尤为显著。

2. 德国

德国行政法院是审理行政案件、裁决行政争议的专门法院，隶属于司法系统。德国的司法系统由两大类法院组成：一是宪法法院，二是普通法院。行政法院属于普通法院中的五种法院类别之一。各级行政法院与其他种类的各级法院之间都是各自独立的，都具有自身的独立性机构及其相应的配置。从德国行政法院组织系统来看，它与行政机关是完全分离的。它的一个最基本的性质是其执行行政审判职能，而不得执行国家行政机关的任何职权或承担任何行政任务，是具有独立性的司法机关，在国家三权分立制度中，它完全属于司法运行范畴。德国行政法院在其政治体制中，具有较高的独立地位。德国行政法院实行三级三审制。普通行政裁判权由三级行政法院共同行使。初等行政法院是一审法院，只具有初审管辖权。初审管辖权包括各种类型的行政案件，除非案件被明确地分配归高等行政法院和联邦行政法院管辖。初等行政法院受理一切法院问题和事实问题，无论它们何等重要或者可能有多大的困难，地域管辖既取决于争议内容的地点，也是由特殊的服务关系、诉讼的性质及被告住所地所决定的。高等行政法院主要是上诉法院，受理对初等行政法院的终审判决不服的上诉；对初等行政法院作出的裁定、其他命令和决定不服的申诉。

奥地利、瑞士、葡萄牙、意大利、比利时、西班牙、芬兰、瑞典、墨西哥等其他大陆法系国家的行政法院制度，与德国、法国的行政法院制度大体相同，当然也存在一些差异。比如瑞士联邦行政法院除了受理一般行政诉讼案件之外，还具有惩戒公务员的权力，这虽然是一般行政法院没有的，但行使的权力在性质上其实还是属于行政权，这与法国行政法院有共通之处。

4.3.2 英美法系国家的司法审查制度

1. 英国

英国的司法审查制度作为国家廉政建设体系中的重要制度，主要是通过对行政权的监督与制约而体现出来的。伴随着福利国家的建设，英国政府的行政权力不断扩张，议会对政府的监督越来越形式化，并呈现出“议会至上”、议会逐渐成为实际上的“内阁主权”的趋势。而由此司法审查的作用就突出地表现出来，司法审查方式成为英国对行政权实施司法监督的重要途径和主要措施。同时，当英国公民的权力和利益受到行政机关侵害时，可以通过司法审查的方式向普通法院求救。而司法审查的核心是审查行政机关的决定是否合法，因此，通过公民对行政机关提起诉讼的方式，法院可以运用司法监督权对行政机关进行审查与监督。

司法审查制度对行政权的监督和对公民权益的保障主要通过司法审查的受案范围来具体实现。英国法院利用解释的技巧，使排除司法审查的法律条款极少或完全不发生作用。因此司法审查是防止行政机关专横、保障公民自由和权利的最有力手段。一般来说，英国司法审查的范围包括越权、不履行法定义务、滥用权力、记录中表现出法律错误四大类。而这些违法行政行为恰恰是国家廉政建设中的重大障碍，或者说是国家廉政治理中的重要内容。作为一种救济手段，英国的司法审查制度除了通过上述违法行政行为的审查来实现对国家廉政建设的推动与促进外，也具有监督行政权和保障公民权益的双重功效。

2. 美国

在美国“三权分立”的政体设计中，美国的法院特别是联邦最高法院，拥有特殊的地位。1803年，联邦最高法院在马布里诉麦迪逊一案中确立了司法审查权，它不但防止了国会和总统滥用权力，而且确立了法院解释宪法和法律的权力。联邦最高法院确立了司法审查权之后，“迄今为止，法院特别是美国的最高法院的司法权力，充当了对于政府的立法机构和行政机构无处不在的或者可能是无处不在的监督。”此外，美国法院在促进社会发展和人权保障方面采取了更积极的态度，美国的法院已经不再单纯地履行司法权，而是集司法审判权和一定程度的立法权于一身，这对于促进国家廉政建设具有重要意义。

美国司法审查制度的建立增加了司法权对行政权与立法权的制约力度，在一定程度上改变和平衡了立法、司法与行政三权之间的力量对比。虽然1789年的联邦宪法规定了“分权制衡”的宪政原则，但是宪法未明确规定法院有权审查立法机关制定的法律以及行政机关的行政行为的合宪性。因此，在实践中，司法权是相对弱小的。同时，行政机关特别是总统对法官遴选起着相当大的约束作用，国会也有权决定是否通过总统提名的法

官，这样，法官手里的司法权往往受制于行政机关和立法机关。司法审查制度的建立极大地加强了司法权，同时也起着限制行政权和立法权的作用。从而使美国民主宪政的三个支柱得到了相互的制约与平衡。同时，美国司法审查制度的建立调整了联邦和州之间的权力分配，在一定程度上实现了联邦权力对各州权力的监督与制衡。美国建国初期，尽管联邦派最终获胜，但是各州固有的权力仍然很大，相对而言联邦的权力却相对弱小。司法审查制度建立之后，通过联邦法院的一系列具有决定意义的判决，特别是在麦卡洛克诉马里兰州一案中，法官马歇尔根据宪法第1条的“必需和适应条款”判决国会具有管理各州商业的实质性权力。根据这一裁决，联邦权力得到了实质性的扩大，宪法权威得到增强，各州的法律要从属于宪法、国会制定的法律或联邦最高法院判决中所规定的联邦权力，并保证其得到有效的推行。

随着行政国家的出现，以总统为首的政府部门获得了大量的权力，其中包括行政立法权和准司法性权力，授权的同时必须涉及监督问题。而美国宪法对联邦行政权力范围的规定比较简洁，因此，司法审查制成为重新界定立法权与行政权之间的权限、限制行政权力扩张、保证美国宪法的“最后监控者”地位。具体来说，司法审查制度干预和限制行政权力扩张主要体现在三个方面：①基本传统的行政权力范围，最高法院拥有对总统的战争权、缔约权、任免权，实行适度监控的权力。②在立法领域，最高法院对授予行政部门的行政立法权予以严格规定和重点监督。伴随着政府行政权力的扩张，以总统为首的行政部门获得了大量的行政立法权。为了防止行政立法权给三权分立与制衡的宪政原则，以及外部治理环境中的诸多利益主体带来更大冲击与利益损害，最高法院通过司法审查制度为行政立法的范围与程度等制定了严格的规则 and 标准，以实现行政立法权的监控。③在司法领域，最高法院对行政部门获得准司法权和委托司法权实行严格审查。

法院在对行政机关司法权力进行审查时，除了要根据宪法、国会授权法之外，还要依据判例法和《联邦行政程序法》。在《联邦行政程序法》中，法律明确规定了行政机关行使司法权的行为、裁决、结论，如有以下情节之一者，普通法院可以宣布予以撤销：独断专横、反复无常、滥用自由量裁权或其他不合法的行为；同宪法规定的权利、权力、特权与豁免权相抵触；超越法律规定的管辖范围、权力和限度，缺少法律规定的权利；没有遵守法律规定的程序；没有可定案件证据作依据，没有事实依据。”

美国司法审查制度除了可以审查因具体行政行为而对公民权益造成损害的行政案件，同时还具有进行违宪审查的权力。具体来说就是，美国联邦政府在审理具体案件中，拥有终局的权力来宣告任何法律、任何基于法律的公务行为、任何其他由公务员所为，而被认为与宪法有所抵触的行为，皆因违宪而无法据以执行。也就是说，相对于英国普

通法院只审查行政机关或行政裁判所的行为是否符合议会制定的法律，而不包括违宪审查，美国法院在监督制约立法权和行政权方面，其以司法审查权表现为主，“法院有权以政府的行为与宪法相抵触为由而宣布其无效。这种权力的适用范围不仅包括联邦行政机关和国会的行为，而且也包括各州政府的活动。”

4.4 多元化的社会监督

社会监督是从政治权力外部由社会公众对政治权力进行的自下而上的监督，是权力监督制约机制中不可或缺的重要组成部分，是反腐倡廉、防止权力滥用的可靠保证。多元化的社会力量对行政机关及其工作人员的监督是一种行政体制外的监督，其特点有：第一，广泛性。既有监督主体的广泛性，也有监督客体、内容的广泛性；第二，后制性。检举、申诉、控告、赔偿等权利的行使，都以侵害行为存在为前提条件；第三，制约性。其本身不具有强制力，要与国家监督的其他“刚性”形式结合才能最终发挥作用。社会监督是宪法和法律赋予公民和社会组织的权利，尽管其力量具有分散性、组织性低等弱点，但仍在实际的政治生活中发挥了非常有力的监督作用，成为反腐治贪不可或缺的重要手段。

4.4.1 公民个人的监督

西方社会的公民监督，一般都是在公民的政治参与过程中完成的。根据各国的政治参与实践看，公民政治参与中的若干途径和方式直接体现着公民的民主监督权。其中，“公民投票”与“民意测验”是一种重要的民意表达和参与政治生活的途径与方式。

公民投票是指由全国公民（主要是指选民）通过直接投票的办法来决定国家大事的一种方式。公民投票是由公民直接表态来决定国家大事的一种直接的民主形式，它对于议会和政府能起一定的牵制作用，使它们在立法时不能不把“民意”这一因素估计进去，起到一种事先防止违背民意的立法的任用；必要时也可以通过公民投票对既定的立法予以否决。一般来说，公民公决的范围主要涵盖对国家宪法和重要法律进行创制和复决；决定对内对外政策、政治制度、国家领土的变更；国家独立以及决定国家名称等重大事件。一般来说，公民投票既包括立法机关在通过法案或决议之前对民意的测验，也包括立法机关在通过法案或决议以后对民意的征询，亦即公民复决。20 世纪 90 年代以来，随着经济全球化以及世界各国政治民主化逐步发展，全民公决作为主权在民原则直接的表现形式和手段，在越来越多的国家或地区发生，其举行的频率和适应的范围呈增多和扩大之势。2005 年，欧盟众多成员国围绕批准《欧盟宪法条约》举行的全民公决及其产

生的国内和国际影响，引起了全世界的关注和思考。瑞士联邦宪法规定，人民有把重大问题交付全民公决的“倡议权”。美国一些州于19世纪末模仿瑞士采取了复决制。

民意测验是另一种直接反映民意的方式。它最突出的作用是预测选举。在美国，民间测验广泛用于竞争总统、国会议员。同时，它也可以用于调查公民对各种问题的态度、反映公民的意见，并对政府及相关机构造成舆论压力。随着电子计算机技术和统计理论的发展，民间测验的程序和手段日趋先进，民意测验越来越多地被世界各国应用于经济、政治、科研和文化等领域。20世纪30年代后期，欧洲一些国家和澳大利亚先后组织起美国舆论研究所的分支机构。第二次世界大战后，亚洲和拉丁美洲的许多国家也出现了民意测验组织。到1970年，世界舆论研究协会已在41个国家拥有300多个分会。在政治上，民间测验是实现和完善民主治理和增强公民政治地位与各项权益的一种方式，同时它能比较客观、及时地反映公众舆论，是显示公民意识能力和政治态度的晴雨表。在西方国家的国家廉政建设体系中，民间测验已成为反映政治生活状况和表达民意必不可少的途径。

在我国，公民个人的监督包括控告、举报、申诉、行政诉讼、信访、依法参加游行集会等。尤其在新形势下，我国为了促进和保证国家行政机关的廉洁，有关国家机关普遍建立了举报制度、信访制度，设立了接受群众举报的专门机构，如群众来访接待站、信访办、举报中心等。尽管举报的情况不一定完全属实，但是这种举报制度的形式，无疑可以将国家机关的管理活动置于广大人民群众的监督之下。它不仅可使违法乱纪者得到应有的惩罚，也可使企图以权谋私的人有所顾忌和收敛。同时，还能够增强绝大多数行政机关工作人员廉洁奉公、履行职责的主动性和自觉性。

4.4.2 社会团体的监督

这种监督是指让工会、妇联、作协等社会团体的代表参加到国家行政机关的组织之中，以加强社会团体对国家管理活动的影响和监督，其监督的主要形式是通过各种会议和文件，对政府工作提出意见、建议和批评。

4.4.3 利益集团的监督

利益集团是指具有特定的共同立场和利益要求的人们构成的，并试图通过影响政府的政策和行为来实现和维护自己利益的社会群体。它既包括具有一定规则和组织结构的利益团体，也包括大量松散的、缺少组织形态的利益集团类型。它主要有四种类型：以无组织的偶发性的罢工、示威、抗议、游行、骚乱来表达抗议与不满为特征的非正规性利益集团；以无专门组织，建立在共同的种族、语言、宗教、地区和职业利益基础之上，

或可能建立在家族关系和血统关系基础上的非社团性利益集团；以存在于政党、公司、立法部门、军队、政府行政机构和教会组织等正式机构之中，直接影响政策制定乃至政治变革为特征的机构性利益集团；以为了利益表达而建立专门机构为特征的社团性利益集团。

社会团体是一种具体化和特殊化的利益集团。说其具体，是因为它具有特定范围、组织章程、办公地点和常务办事人员；说其特殊，是其介于民间和官方的中介者身份，具备利益集团的部分性质。在我国，社会团体的监督是指让工会、妇联、作协等社会团体的代表参加到国家行政机关的组织之中，以加强社会团体对国家管理活动的影响和监督，其监督的形式主要是通过各种会议和文件，对政府工作提出意见、建议和批评。

在西方国家的政治生活中，利益集团是最为活跃的主体之一，也是一支重要的对行政权力实施影响与监督的社会力量。利益集团除了影响政府政策的制定和法律的通过外，也能对政府和法院的政治行为进行监督，他们所提出的意见，对于政府的决策和议会的立法有一定的补充作用和参考价值。更重要的是，利益集团对于决策和立法还可以起到警告和监督的作用。与政党相比，利益集团虽然组织不严密，且不以取得政权为目标，但它范围广泛，与民众关系更为密切，更能及时反映民众的利益和意见，将他们的不满情绪传导到最高决策机关，使之更好地行使职能，纠正错误。

利益集团的产生有两方面的原因，一是社会分工的出现，它是利益集团产生的基础。社会分工使各种独立的社会人组成群体，并使他们在经济利益问题上趋同；二是市场经济的发展。市场的存在和发展引起了竞争，从而牵动人们的利益追求。市场经济越发达，利益结构就越趋于多元化。而当个人的利益表达遇到困难时，就会求助于具有相对稳定性、独立性和利益趋同性的集团，希望借助集团的力量来更好地实现利益。因此，利益集团产生的根本条件就是共同的利益要求和社会政治文化条件的许可。

社会主义市场经济体制的建立和完善，使社会利益主体和利益结构趋向于多元化。新的社会阶层和利益群体在市场竞争中不断涌现。又由于现阶段我国的政治权力结构正从计划经济体制下以集权为特征的权力结构向以市场取向为主的权力下放、政府分权但仍拥有绝对权威的权力结构转变，政府对利益集团的认识更趋于理性与现实，从而为利益集团的存在提供了宏观政治环境。以对政策过程影响最大的社团性利益集团为例，我国现有：①经济或行业利益团体，如工商联——中国最大的经济团体；②业界利益团体：中华全国新闻工作者协会、个体户协会、律师协会等；③学术利用团体；④宗教、民族、地缘利益团体：中国佛教协会、中国道教协会；⑤市民团体：残疾人联合会、消费者协会、保护未成年人协会；⑥对外友好团体：海峡两岸关系协会。一般来讲，利益集团一旦产生，它实现本群体利益的内在驱动力是它行使监督职能的内在因素。近年来，随着

市场经济的不断发展，利益集团接近决策核心并影响政治决策的程度在逐渐增大，利益集团监督逐渐涌现，并呈发展之势。

4.4.4 新闻舆论监督

新闻舆论是指广大人民群众通过广播、报刊、电视等新闻媒介对社会权力、公共政策、社会事态中的偏差行为进行披露，提出批评和建议，促使其向好的方向转化的社会监督活动。它具有监督效应的间接性、监督范围的广泛性、监督形式的公开性、监督时效的迅捷性等特点。一旦新闻媒介介入，事情的真相就能迅速为广大人民群众所知晓，形成巨大的舆论力量。因此，通过新闻媒体来加强监督，揭露权力机关及其工作人员的失职、渎职及重大违法行为，对社会上的腐败现象、不良的社会风气与行为，既起到了遏制作用，又能产生教育效果。可以说，舆论监督在社会监督中具有独特的作用和社会效应，是其他任何监督形式所不可替代的。

20 世纪 80 年代以来，互联网的普及和推广，极大地扩展了新闻舆论监督的范围，加大了监督的力度和深度，这种监督给公共权力机关和国家公职人员的威慑力，更是难以估计。在网络时代，“虚拟政治共同体”正以惊人的速度生长。因为利益表达和综合更加自由，兴趣爱好相投或意识形态一致的人在线上进行交流和组织活动相当便利，便容易形成就特定议题进行参与的“电子场外集团”或“电子政党”，形成在线参与、“跨边界投票”、跨阶层参与的新形式。这种参与对于政府来说意味着巨大的威慑，也拓展了公众舆论监督的渠道。

【参考文献】

- [1] 陆亚娜. 当代中国社会监督研究[D]. 南京师范大学, 2004.
- [2] 王艳文. 行政监察制度研究[D]. 山西大学, 2005.
- [3] 陈宏彩. 行政监察专员制度: 改进我国行政监察的制度借鉴[J]. 中共天津市委党校学报, 2010 (01): 76-84.
- [4] 王鲁豫. 浅论司法审查制度[J]. 中山大学研究生学刊: 社会科学版, 2006 (01): 105-112.
- [5] 吴洋. 贵州省改进工商行政执法监督的对策研究[D]. 天津大学, 2008.
- [6] 郑静. 我国公务员廉政制度研究[D]. 安徽大学, 2014.

- [7] F·丹尼尔·小艾赫恩, 胡仙芝, 张梦中. 美国的总监察长办公室: 一种反腐败机构的模式[J]. 中国行政管理, 2002 (01): 38-42.
- [8] 怀化廉政网. 国外廉政建设的主要做法与启示: 寻求体制内的权力平衡. <http://hhlzw.0745news.cn/Article/ShowInfo.asp?InfoID=1251>.
- [9] 黄俊英. 新闻闪回[J]. 观察与思考, 2004 (15): 8-9.
- [10] 孙继平. 土地执法监察研究: 以上海市为例[D]. 上海交通大学, 2010.
- [11] 李朝曦. 行政监察专员制度研究[D]. 河北大学, 2010.
- [12] 李国相. 监察专员制度比较研究[J]. 华人时刊 (中旬刊), 2014 (02): 141-143.
- [13] 张灵知. 当前我国行政监察问题研究[D]. 华东师范大学, 2010.
- [14] 朱力宇, 袁钢. 欧盟监察专员制度的产生及运作[J]. 欧洲研究, 2007 (01): 56-73.
- [15] 周佑勇, 王诚. 法国行政法院及其双重职能[J]. 法国研究, 2001 (01): 121-130.
- [16] 许兵. 试论法国的行政法院[J]. 中国司法, 2007 (05): 101-102.
- [17] 杨成. 大陆法系国家行政法院之考察与启示[J]. 行政与法, 2006 (10): 74-76.
- [18] 张锐智. 试论美国司法审查制在权力监督中的作用[J]. 辽宁大学学报: 哲学社会科学版, 2003 (01): 121-129.
- [19] 岳彬. 网络文化视阈下的公民有序政治参与[J]. 科学·经济·社会, 2006 (04): 67-69; 72.

第5章 廉政文化建设

在国家廉政建设中，行政伦理表现为廉政伦理，廉政文化则是廉政伦理与道德建设的基石。正如任何社会现象的存在都有其一定的文化和社会背景，腐败作为现阶段的一种社会现象，其滋生和蔓延也有着必然的社会文化因素。正因如此，国内外很多学者在研究腐败问题时，都会通过对不同文化背景的分析，把腐败问题和腐化因素结合起来，继而在文化中找答案。理论和实践研究表明，社会和民族的廉政文化水平，一定程度上决定着这个社会的廉政状况和水准。一些国家之所以廉政状况良好，一个重要原因便是这些国家有一种被全社会所认可和遵循的廉政文化。相反，一些发展中国家腐败现象比较严重，原因就在于这些国家从社会心理和文化上把腐败看成是可以容忍甚至令人羡慕的行为和生活方式。本章从廉政文化的有效建构、面对公职人员的廉政教育及廉洁风尚的培育三个方面介绍廉政文化的建设。

5.1 廉政文化的有效建构

廉政文化以崇尚廉洁、鄙弃贪腐为价值取向，将行为规范、价值理念和社会风尚融为一体，反映出人们对廉洁社会和廉洁政治的总体认识、基本理念和精神追求，是进步的文化。世界各国由于政治制度和经济发展程度不同，廉政文化呈现出各自的特点。广义上讲，发达国家的廉政文化建设建立在较高的经济发展水平之上，且与“三权分立”的政治制度联系在一起。从狭义上看，发达国家和一些清廉指数比较高的发展中国家廉政文化的有效建构，则是三方面因素共同作用的结果，即廉政制度、廉政教育和廉洁风尚。

5.1.1 廉政制度是廉政文化建设的最好载体之一

廉政文化和廉政制度的内涵是统一的，廉政制度是廉政文化规范性的反映，所承载的本质就是廉政文化的内容。在学术中，有“文化是体制之母”和“制度决定文化”两种相反的论点，这本身就说明了这种内在合一性。诺思在《体制、体制变化及经济运作》

一书中详细地论证了制度和文化的关系。他说制度的演变受到一些非正式的限制，它来自于我们社会生活传播的信息，而这种信息就是我们所说的文化的一部分。诺思将制度变迁的原因归结为人们主观模式或者观念的变化，同时他又用制度本身来解释主观模式的变化原因。不仅在理论上廉政文化与廉政制度的相互影响难以简单论证，在实际生活中，廉政制度和廉政文化对社会的影响也是很难分开的。许多廉政制度本身就是根据廉政的习惯、传统、风俗、价值观和意识形态等制定的，或者说其是制度化了的的文化。廉政文化是指导和约束公民行为的价值理念，而这些指导与约束规范具体表现为廉政制度。没有廉政文化精神内核的廉政制度是不存在的，没有廉政制度规则和程序的廉政文化也是不存在的。廉政文化是廉政制度形成和得以深入人心的基础，廉政制度是廉政文化的表现形式和使廉政文化不断进步的支撑。

对文化的普遍认同以及由此形成的社会评价是廉政文化建设的关键。推行廉政文化可以通过培养典型或者开展活动的形式，但要把倡导的廉政文化渗透到管理过程，变成人们的自觉行动，则需要制度作为载体。当管理者倡导的廉政文化已经超越制度文化的水准，这种文化又在催生着新的制度。廉政文化和廉政制度交互上升、不断优化、臻于完善。

同时我们也要注意，廉政文化是一种思想和文化的沉淀，它的惯性和持久性较强，而廉政制度是人为主观设定的，灵活性较强。因此，若廉政制度是由已有的廉政文化发展而自行进行的制度变迁，则廉政文化与廉政制度的兼容性较强。相反的，如果廉政制度是脱离现实廉政文化而外在强加的，那两者兼容性较弱，协同效应将大大下降。比如，越南 2007 年 3 月颁布了官员财产申报法令，但越南国内贿赂成风，从地方小官员到中央利益集团联合抵制，百姓也没有形成强烈的反腐败意识，以至于政策完全无法推行。因此，在处理两者的关系时，我们还是应该以廉政文化为本，根据病症适当下药，治标治本两手抓。

5.1.2 廉政教育催生廉政文化

美国公共行政学者怀特曾说：“公务员之间具有的伦理与道德观念决定着其内部与外部的一般关系。”公职人员作为职业性代表公民，是国家廉政建设体系中的重要对象，其廉洁性事关整个国家廉政建设的成败。因此，公众对政府持有的负面评价很大程度上来源于公职人员的伦理道德失范。正如美国参议员道格拉斯所说：“我们认为比改进机构更为重要的是需要建立一套更为深刻的道德观……我们看到的政府的失误常常是我们自己道德失误的反映……所有这些可能都是在提醒我们，我们不仅要帮助改革政府，而且要帮助改革我们自己。”往往当政府的不道德行为增加时，公众对于政府和政治的尊重程度

就会降低，公众心目中政府的合法性也会随之下降。因此，对公职人员的监督是十分重要的，一般有外部控制和内部控制两种监督途径。外部控制指法律、组织制度及规章等。然而，上级对公职人员行动范围的监督有限，不足以涵盖行政所遇到的所有情形和突发事件，所以公职人员行为失范的现象依然普遍存在。因此，政府组织开始诉诸公职人员的内部控制，即公职人员的义务、责任、纪律、权力服从关系、合理的行政程序、技术规范、价值观和信仰等。公务员个人只有被深深内化之后，才能保证其行为既与政府的组织目标之间保持和谐，又与民主社会中的公民义务之间保持一致。加强对公职人员的道德培训与廉政教育，使社会公正、责任、效率、回应性这些价值理念内化到其行政行为中，从而减少政府行为的失范现象，提高政府的公共服务能力。

廉政教育，是指一个社会或阶级根据一定的社会政治要求和受教育者的廉政认知水平，通过有目的、有计划、有组织的多形式感化、教化活动，对受教育者施加身心影响，以提高受教育者对廉洁从政的认识，并将廉洁意识转化为实际廉政行为的过程。廉政文化与廉政教育是紧密联系的。简单来说，廉政教育是一种以廉政为内容的文化活动。廉政教育作为一种模仿、示范传习活动，是传播廉政文化的重要手段之一，是文化活动的构成，其目的是形成并发展廉政文化。因此可以说，廉政文化是本质性的，是廉政教育之根本；廉政教育是廉政文化的表现形式，是廉政文化中的一个重要组成部分。在相互作用关系上，廉政教育以廉政文化为资源，廉政教育也受廉政文化环境的影响和约束，廉政教育也催生培育着廉政文化。通过廉政教育提升公职人员的廉洁素质与廉政能力，是惩治和预防腐败的第一个环节，是促进良好行政氛围形成的重要途径，也是减少和解决腐败问题高效而非经济的手段，是促进国家廉政建设的重要途径。正确的廉政教育观是广大公职人员增强反腐免疫力，提升是非辨别力的强大武器。

5.1.3 廉洁风尚是廉政文化建设的根基

廉政文化是以廉政为内容的文化，其主要特征是主体的大众性，集中表现为全社会营造良好的廉政氛围，以健康向上的廉政文化充实社会公众的精神世界。虽然廉政文化建设的主要对象是权力的执掌者，但主体仍应当是社会大众。廉政文化的发展是渗透的、潜移默化的，是在社会大众的共同参与、共同推动下经过长期沉淀形成的。良好的道德观念、行为规范的养成与坚持是动态积累、由量变到质变的发展过程。在“崇廉忌贪”的风尚中，人们习惯于通过脚踏实地的劳动去创造财富，通过合法的渠道获得利益，而不愿意投机取巧，通过歪门邪道达到目的。在人类文化学家泰勒看来，“文化可以使一个人因为某些食物被文化打上不洁净的烙印而饿死，尽管该食物的营养对一个人是有效的。文化可以使一个人为了扫除污点而剖腹或者枪杀自己。文化的力量大于生死。”

美国著名文化学家鲁思·本尼迪克特，曾应美国政府邀约写下一本专门论述日本文化和民族精神的佳作——《菊与刀》。在这本书当中，他将西方文化定义为“罪”的文化，而将日本文化定义为“耻”的文化。

他说，西方文化是基督教主导的文化。而基督教的教义告诉人们：人的祖先亚当和夏娃偷吃了伊甸园的禁果所以被上帝赶出了伊甸园，他们子孙万代都得为这个原罪付出代价。因此，人不仅是恶的，也是有罪的，必须通过永世的劳作和忏悔才能得到救赎。罪感文化的社会在解决灵与肉、人与我的关系上有自己的特点。正如本尼迪克特所指出的：“犯了罪的人可以通过坦白罪行而减轻内心重负。坦白这种手段已运用于世俗的心理治疗，许多宗教团体也运用，虽然这两者在其他方面很少有共同之处。”也就是说，在罪感文化的社会当中，人们不仅容易接受一种旨在约束人、监督人的制度，而且也容易心平气和地接受他人的监督与批评，以寻求心灵的解脱。而在日本文化当中，“耻辱”主要来自对社会主流价值的背离和反叛，从而变得为世人所不容。如果说西方的“赎罪”是通过个人面对上帝时的忏悔来完成的，那么，日本文化意义上的“雪耻”，则是通过外在的清除名誉上的污点来实现的。当一个日本人犯下罪行时，他难以承受的不是罪恶引起的自责，而是罪行带来的耻辱。如果一个政府官员犯了贪污罪，当警察厅将他押上刑车时，一般都会在他头上戴上黑套，并且一定会将他的领带卸去。这样做是为了防止他不堪忍受耻辱而自杀。在日本，对“耻”的畏惧要远远超过对“罪”的恐惧，因为日本人把名誉和尊严看得重于生命。“耻感”文化是日本廉政文化的核心，使公职人员不敢贪也不想贪。

廉政文化必须通过教育来征服社会公众。在廉政文化建设过程中，开展以清正廉洁为核心的公众教育，促进公众对廉政价值的接受和认同，从而培育“崇廉尚廉”的社会风尚。通过廉洁教育，引导公众树立正确的地位观、权力观、利益观，把廉洁从政、廉洁从业、廉洁为人的观念落实到社会实践过程中，逐渐消除对腐败的冷漠心理、纵容心理、崇羨心理和投机心理，全面提升整个国家的道德情操和思想境界，形成全民反对和抵制腐败的浓厚氛围，形成“以廉为荣、以贪为耻”的社会风尚。全民参与廉政建设，从青少年开始抓廉洁教育，以“耻感”文化营造社会“崇廉忌贪”的良好氛围，是一些清廉指数高的国家的宝贵经验。

5.2 面对公职人员的廉政教育

廉政教育是对公职人员进行正确引导，使其从主观认知方面降低腐败动机，提升其公共精神，以塑造清正廉洁的政府形象的重要措施。清廉指数高的国家普遍重视公职人

员的廉政教育，其教育内容富有针对性，教育方式灵活多样，并且注意发挥高级官员和领袖人物的廉政示范作用。

5.2.1 廉政教育内容的针对性

社会人分为不同的阶级阶层和利益集团，每个人又有不同的职业、身份、文化背景和教育背景。我们不难发现，公职人员培训制度和培训机构完善而富有特色的国家，往往拥有干练高效、清正廉洁的公职人员队伍。这些培训机构在对公职人员职业能力、专业素质培训的同时，也十分重视对公职人员廉政素养的培育，尤其是公职人员的初任培训。

在加拿大，新录用的公职人员上岗前都要进行培训，新提拔的政府高级官员，以及有发展潜力的高级官员也要进行培训。价值观选择问题是培训的核心，即作为一名政府公务员应该具备什么样的价值观，如何正确处理公私利益关系，怎样避免和解决利益冲突。

在新加坡，廉政文化建设相当成功，一个重要原因是提倡“廉”是立国之本、执政之根，是为官的基本道德规范。新加坡官员必须树立为民服务的思想和奉献精神。1990年2月，新加坡国会批准的《共同价值观白皮书》提出了五大共同价值观：国家至上，社会为先；家庭为根，社会为本；关怀扶持、同舟共济；求同存异、协商共识；种族和谐、宗教宽容。从这一白皮书可以看出，新加坡廉政文化建设将国家和社会放于首位。首先强调公务员的道德操守、人生信仰，然后才是外在的法纪约束。

在日本，为了培养公职人员的荣誉感和责任感，以塑造有利于现代社会和政治发展的廉政文化，许多大学、行政学院以及公务员培养机构都开始重视对公务员的道德准则、法律意识、个人修养、公职理想、信念等的教育。公务员培训课程的主要内容包含两大类六个部分。第一类是公务员作为一个公民应具备的社会道德品质，包括：公正、忠诚、礼貌、服从法律、秩序和人道。第二类是公务员作为专业人员必须具备的道德品质，一是公务员在社会中的作用。二是公务员服务于全体人员，即为民服务的意识。公职人员在公共行政管理活动中，要明确地区分公职活动和私人活动，努力和具有不同工作责任的人建立协调和睦的合作关系，公正适度地行使公共权力。同时要坚决履行公务员的基本义务，如服从法律、规章和上级主管首长的命令，限制有关的政治活动，保守国家机密，全力完成公务员义务等。三是公务员的公职精神和工作态度。要求公职人员勤勉、负责，热爱本职工作，与他人友好相处，积极工作，提高自身能力。四是集体意识。要求公职人员忠于组织，遵守纪律，维护组织荣誉，建立良好的人际关系，提高团体的道德水平。五是理性意识。要求公职人员办事迅捷，富有效率。

5.2.2 廉政教育方式的灵活多样

国内外廉政教育的方式灵活多样。

在中国澳门，公务人员需要通过四种不同方式的廉政教育。①在公务人员新入职做基本培训时，每个人都要接受“廉洁奉公”课程。为每个公务员职业生涯敲第一次警钟。②廉政公署制定了《公务人员廉政操守指引》并在全市各地开讲解会，面对全市所有公务员全面推广。操守指引的内容既是法律层面的规范及延伸，也是对公职人员的基本工作要求。推广的目的一是将法律上不明确的规定具体化，利用图片案例的形式广泛宣传，让有贼心者无空可钻。二是让奉公者有着更明确的遵守标准。也鼓励各部门在总指引的基础上，制定自己部门更细致化的操守标准。③廉政公署对特定部门在特定时期开展富有针对性的廉政讲座。比如，2002年廉政公署发现某些部门存在一些投诉热点问题和较易产生利益冲突的行政程序及公务活动。为此廉署先后为海关、民政总署、监狱管理等部门举行讲座，就依法履行职务、恪守公正诚信等问题，解释了公务人员必须遵守的基本原则及可行的措施，提醒他们提高警觉，严格遵守相关法律，公正、客观地处理公务。④与个别部门举行廉政座谈会和工作坊。廉署会与他人有必要进行教育的部门有关领导举行小范围的交谈会和工作坊，就怎样加强该部门廉政教育交换意见。相对于讲座和交谈会，工作坊受众面较小，但更有利于廉署人员与实际政府工作人员交流，互相学习。政府工作对象、内容不断变化，廉署也应该及时更新观念，安排更符合当下的廉政教育形式。

在加拿大，公职人员道德培训与廉政教育的重要特点是注重通过咨询、指导、服务、宣传等方式，告诉公务员哪些行为是可为的，哪些行为是不可为的，以及所要承担的法律后果。更别具一格的是对新提拔的政府高级官员的培训，即先让学员阅读4种反映道德冲突的古典文学作品，并对其进行分析和讨论，从而使人们明辨是非，从思想上弃恶从善，选择正确的价值观。

在美国，廉政教育方式也十分灵活，强调因材施教，注重效果。联邦政府设立了道德署，联邦政府各部门都有道德官员办公室，地方各州、市也设立了道德署或道德委员会，使道德建设具备可操作性。道德署的主要职责是制定和修改公务员的道德准则；开展道德教育和培训；接受道德咨询，公务员遇到疑惑可随时通过传真、邮件或电话向道德署咨询，避免因不了解道德界限而发生违法事件。

在英国，政府善于应用灵活有效的教育方式，适时开展多种多样的教育活动，提高教育的超前性和预防性。公务人员行为准则培训主要有两种方式，一种方式是要求公务人员研读伦理道德文献或道德委员会做出的调查报告，认真体会文中所说的“文官牢记

在心，人民有权利希望他们自己的想法得到同情的、公平的考虑。”另一种方式是宣传普及行为准则，让官员不断向高标准的行为方式进步。比如，将《服务薪给与服务守则和官员行为指导》作为培训内容，进行教育及行为准则培训。

在德国，每个公职人员在上岗前都需要签订“廉政合约”，并在国旗下宣誓，要以“传统的普鲁士官员的道德标准”要求自己，做到廉洁奉公、公私分明。

不同的国家和地区需要按照自己的经济、文化、政治环境设计相应的适合的廉政形式，不可盲目照搬。例如，中国澳门为发达小地区，政府工作人员总体数量少，素质、收入都较高。因此有经济基础和文化基础开展丰富多样的廉政教育。而美国崇尚自由，民众自主强，廉政教育的方式也较为开放，希望能调动官员自身的主观能动性，而不是让他们接受被动的灌输。英国、德国的绅士精神、骑士精神深入人心，有着非常优良的传统，廉政教育更多希望从荣誉感和使命感约束公职人员。

5.2.3 高级官员和领袖人物的廉政示范作用

廉政教育的效果体现在公职人员的廉政行动之中，特别是廉政文化建设的组织者、领导者，即高级官员和领袖人物。一个国家的领导人如果具有高尚的道德情操，恪尽职守、克己奉公，就会成为全社会的楷模和榜样，而且这种榜样力量影响十分深远。新加坡等国廉政文化建设的成功，其中一个主要的原因就在于领袖人物能够以身作则，给所有公职人员树立好的榜样。

20 世纪 50 年代，新加坡贪污腐败现象相当严重。新加坡独立政府成立以后，新的政府领导人十分注重培养公务员廉洁自律的道德意识，提出“打倒贪污”的口号，旗帜鲜明地反腐倡廉，长年坚持不懈。他们放弃了与金融、商业的任何联系，勤奋工作，不乱花纳税人的钱，对待腐败行为绝不容忍，体现出良好的职业道德。新加坡前总统李光耀从政 40 多年，他本人的言行就是一部廉政的活教材。他对新加坡的廉政建设起到了巨大的推动作用。李光耀认为，任何人，不论身份贵贱、地位高低和官职大小，只要贪赃枉法，一定都得受到法律的严惩。没有人可以超越法律，不然人们就会对法律的意义和公正产生质疑，社会也会因此而混乱。执政党及其领导人若能以身作则，为国家公务员队伍树立良好榜样，贪污之风便可铲除。因此，数十年来，新加坡的公务员团队一直因廉洁高效而受到一致好评。

在印度尼西亚和菲律宾等东南亚国家，贪污腐败衍生成一种社会风气，这与政府高层领导人的不良影响是分不开的。更重要的是，人们并不认为贪污腐败是罪恶或肮脏的行径，他们既不会感到羞耻，也不会受到良心的谴责。上层社会的私欲、贪欲等的恶性

膨胀严重伤害了整个社会应有的对名誉和尊严的尊重和追求。1949年，菲律宾参议院院长阿韦里诺德因触犯了法律而受到调查时，他在马拉卡南宫竟然对总统奎里诺理直气壮地说：“为什么你必须命令调查呢，尊敬的总统先生？即使你不允许滥用职权，你也必须做到至少能够容忍他们。我们掌权是为了什么呢？我们不是伪君子。为什么我们实际上并不是真正的圣徒而偏要装圣徒呢？……当基督耶稣死于十字架时，他对好的窃贼和坏的窃贼做了区分。我们完全可以做好的窃贼。”一位中国驻菲律宾记者观察到：“贪污腐败逐渐地腐蚀着这个国家，扼杀着任何信仰和希望，道德的毁坏已发展成了一种恶劣的腐败文化。”

5.3 廉洁风尚的培育

廉政文化的重点目标是公职人员，但廉政文化建设更是全社会的事情。只有全社会参与廉政文化建设，才能够培育良好的廉洁风尚。国外培养廉洁风尚主要从以下几个方面来进行。

5.3.1 以青少年为重点的廉洁教育

在青少年中开展廉洁教育，以家庭教育为基础，以学校教育为关键。通常来说，在对人来说十分重要的求学阶段，大部分青少年是在学校度过的。在这段时期中，他们的生理、心理都逐渐成熟，这是世界观、人生观逐渐形成至关重要的时期，是其社会化的重要时期。学校教育在廉洁教育中发挥着关键性的作用。世界各国都普遍将廉洁教育列入学校的教材，并开设专门的道德课程对青少年群体进行廉洁教育。

德国明确将远离腐败和抵制腐败纳入学校道德教育的总目标，在学校的教材以及公务员的教材中把预防职务犯罪列为主要内容。德国教育理论认为，德育的目标不是教给学生现成的东西，而是塑造他们的高尚品德。

新加坡对青少年的廉洁意识教育，主要通过中学开设反腐倡廉课进行，在专门的品德辅导课上，将“饮水思源”“自律自勉”“同舟共济”等价值观作为学习重点。在2011年9月22日召开的教育部工作蓝图大会上，新加坡教育部部长王瑞杰表示，未来新加坡教育将把“以学生为本，价值为导向”作为发展重点。其中，“价值”包括自我价值、道义价值和公民职责价值。“自我价值”给予学生自信心，培养他们坚韧不拔的意志力；“道义价值”培养学生在多元种族、多元文化的社会中，尊重、关怀、负责和赏识他人；“公民职责价值”则培养学生成为有知识、有见闻、坚强、有毅力、国家有难能奋起捍卫祖

国的好公民。为了从“能力导向”转往“价值导向”，更系统化地在学校里贯彻品格教育，教育部将设立品格与公民教育组，整合现在的国民教育、课程辅助活动和公民与道德教育工作，全面规划学生的品格教育课程。

英国直接开设道德教育课程，普遍使用《生命线》系列教科书，以通过课程教学来提高青少年学生的道德水平，培养他们诚信、守法的廉洁品质。法国政府也积极引导青少年参与大规模的廉洁教育活动，在学校和某些职业培训中心开设专门课程来完成青少年的廉洁教育。

提高青少年的廉洁意识及技能是一项系统的教育工程。一些国家青少年廉洁教育采取了项目化运行的方式，通过特有的组织和制度形式保障学生获得必要的技能、知识、技术和工具，改善了廉洁教育的实行效果。在韩国，防止腐败委员会定期开展预防腐败政策的宣传活动，通过开展“廉洁之岛”运动来增强青少年的廉洁意识。

5.3.2 面向公众的廉洁教育

很多国家采取各种方式开展全民廉洁教育。

20世纪70年代末，新加坡政府发动了自上而下的“文化再生运动”，推崇以儒家文化为核心的东方价值观，号召人们“明礼义，晓廉耻”，提出将“忠孝仁爱礼义廉耻”八德作为新加坡人的具体行为准则。现在，每年开展的全国性运动大约有20多个，如讲礼貌运动、爱神运动、反乱丢乱吐运动、睦邻周、忠诚周、敬老周、国民意识周等，大大地提高了新加坡国民的文明礼貌程度。国民都形成了克己奉公、为国为民、团结中庸的思想意识，使新加坡成为东方文明礼仪之邦。

在廉洁教育中，一些国家重视典型腐败案件的警示教育和大众传媒的引导教育。注意对一些大案要案处理结果的公开宣传报道，以此警示国民，并形成强大的舆论力量，告诫国民贪腐可耻，传递贪腐得不偿失的信息，使人们不想贪、不敢贪。由于大众传媒宣传力度大，受众覆盖面广，能够接触到各层次市民，更容易达到预期宣传效果。电视台和电台作为大众传媒的重要形式，主要通过播放公益广告和由真实案件改编的电视剧等来进行宣传。

美国专门确立了很多特别的重大节日，并建设了历史性纪念建筑物，以此增强公民的道德意识和廉洁意识。通过庆祝节日、参观纪念场所、举行各种纪念活动等来激发人们的爱国主义精神，并且宣传美国的价值观，如感恩节、独立日、马丁·路德·金纪念日、总统日、阵亡将士纪念日、劳工节、哥伦布日、退伍军人日等重大节日，以及美国历史博物馆、林肯纪念馆、葛底斯堡烈士陵园、华盛顿纪念馆、阿林顿国家公墓，以及其

他各种专门性纪念场所或重大的纪念性建筑物。韩国首尔廉政历史文化遗产——景福宫国立民俗博物馆，是青少年进行忆苦思甜和廉政教育的场所，主要展出韩国农民和王族古代生活的用品及立体景象，通过实物和铜塑，使韩国人不忘以前的清贫生活。

5.3.3 廉洁风尚培育的其他方式

西方民族对政府及其官员有着很敏锐的政治觉醒，总是能够千方百计地监督政府，对政府及其官员评头论足，更以揭露政府及其官员的丑闻为乐事。而西方各国政府不仅为公民批评政府提供保证，还以各种形式主动听取公民的意见。例如，希腊政府专门设定进谏日，民众在这一天可以向政府官员诉苦衷、献计策、进忠告，政府官员则会对其一一进行记录，以便研究改进。比如在芬兰，任何公民都可以依法自由举报政府官员的违法行为。芬兰政府专门设立了司法总监和议会监察员两种监察官员，接受和审理普通公民对官员和公务员的举报。在瑞典，反腐败是检察官、法官，乃至全社会都密切关注的事情。瑞典的民众和媒体都有很强的监督意识。

在瑞典，廉洁风尚的培育也很有特色。政府把个人信息联网构成一个系统，以备各部门随时查阅。每一个人的诚信记录，对于其能否立足于社会起着至关重要的作用。一个人在任何时期、任何领域违纪违法的不良行为，都会被记录在案。这种记录对于就业、晋升都会有重要影响。对于受到开除处分的公职人员，虽然法律上并没有相关的明文规定不允许再找相应的公职工作，但由于有此不良记录，再就业几乎是不可能的了。当生活在这种视诚信为生命的社会氛围中，公职人员会更加重视自身的形象和行为，在公务活动和社会生活的各方面，都会时刻做到自查自律。

【参考文献】

- [1] 孟庆顺. 澳门公职人员廉政教育的形式与特点[J]. 廉政文化研究, 2014 (03): 59-64.
- [2] 田湘波. 廉政文化与廉政制度关系辨析[J]. 廉政文化研究, 2010 (04): 26-32.
- [3] 何爱云. 新时期廉政教育研究[D]. 中共中央党校, 2012.
- [4] 程淑兰. 国外廉政文化建设之启示[J]. 预防职务犯罪研究, 2011 (01).
- [5] 曹文泽, 祝和军. 廉政文化的有效建构: 日本的经验[J]. 中国青年研究, 2010 (12): 105-107; 123.
- [6] 郑炜. 当代西方国家大学生廉洁文化教育现状[J]. 科技视界, 2015 (09).

- [7] 王保彦. 新时期官德塑造思考[J]. 社科纵横, 2010 (06): 92-94; 97.
- [8] 闫坤. 关于当前反腐倡廉工作的几点思考[J]. 石家庄职业技术学院学报, 2014 (05): 11-14.
- [9] 师雯, 李路曲. 新加坡治理腐败的政治与文化基础[J]. 理论探索, 2006 (01): 139-141.
- [10] 李文. 东亚国家廉政文化建设比较研究[J]. 浙江社会科学, 2006 (03): 50-56.
- [11] 学习时报. 德国的反腐败机制. <http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/xxsb/1009248.htm>.
- [12] 刘建良. 新加坡中小学公民教育新进展及其启示[J]. 外国中小学教育, 2014 (05): 29-32.
- [13] 陈科嘉. 大学生廉洁教育进高校渠道探析[J]. 科教导刊, 2011 (22): 7-8.
- [14] 赵秀月. 推进中国廉政文化建设研究[D]. 东北师范大学, 2010.
- [15] 王春英. 论西方国家公民对政府的监督与制约[J]. 北京行政学院学报, 2011 (05): 33-37.
- [16] 刘艺明. 世界清廉国家与廉政文化[J]. 中共杭州市委党校学报, 2009 (02): 79-83.



现状篇

第 6 章 国外廉政风险防范的做法及技防经验

本章首先分析了国外一些国家廉政风险建设与防范工作的做法和特点，分别以美国、英国、北欧、新加坡、新西兰、法国、匈牙利、俄罗斯、德国和韩国为研究对象，介绍了各国当前在廉政建设方面的举措和特点。在介绍各国的廉政风险建设与防范工作的同时，也总结了各国在廉政风险防范方面的技防经验，可以为我国反腐与廉政建设提供很好的借鉴。其次，随着世界的多元化，非政府组织在国际反腐中的影响力也越来越大，本章分别介绍了世界银行、《联合国反腐败公约》针对腐败做出的相关制度和规定。此外，对国际非官方反腐败组织，包括透明国际、国际商会、反洗钱组织，地区性反腐败行为组织，包括欧洲反腐败集团、区域开发银行也进行了相关介绍。

6.1 美国

20 世纪初期，特别是“二战”以后，随着政治经济的发展，社会财富剧增，贫富差距拉大，人们对金钱的追求呈现出疯狂或半疯狂状态。同时，由于政府对经济干预不断扩大，权钱交易、权力寻租、权色交易、权权交易等问题愈演愈烈，政府腐败现象加重。特别是 1974 年尼克松总统“水门事件”和副总统阿格纽受贿案，导致公民对政府的信任度降至最低点。为此，美国联邦政府进行了大量的反腐治理工作并设立了美国廉政监察机构。而美国联邦政府的反腐体制正是在文官制度改革运动、进步主义运动和政府革新运动等多次改革运动的推进后，逐步形成和建立的。

20 世纪 70 年代后，美国联邦政府一直保持着高廉洁度，这与其政府部门具有一套有效完善的反腐败体制息息相关。据专门透明国际组织统计，美国联邦政府的清廉度在世界范围内排名靠前。如今，美国联邦政府是比较清廉的，且已建立起比较完善的反腐体制，已成为各国学习的典范。

美国从多方面进行廉政风险防范，主要包括道德监督机构的建立，周密的法律体系，信息化监督平台及强大的舆论监督。

1. 道德监督机构

道德监督机构——政府道德署前身是政府道德管理办公室，刚开始设立在政府人事管理局，专门负责高级行政人员的财产申报和协调人事管理局对行政人员的监督，1989年10月从该机构脱离出来成为独立的单位。

政府道德署设有局长办公室、律师及法规办公室、教育办公室、计划监督协助办公室、行政办公室等部门。其中，局长办公室的职责主要是对政府各部门的廉政工作提供指导方针，使其按照法规要求以及总统的廉政命令来行事。律师及法规办公室主要负责对有关法规和政策规定进行修改，保证和帮助各部门贯彻执行道德行为管理计划。同时，该办公室还负责管理高级政府官员的财产申报及非法所得的财产剥夺等事项。教育办公室通过开设培训班、召开研讨会等方式，对公务员实施高质量的道德教育计划。计划监督协助办公室主要负责政府各部门道德行为管理计划的实施情况，督促各部门及其公务人员遵守廉政法规。计划协助处还协助政府各部门维护、发展和完善适合本部门的道德行为管理计划。行政办公室主要负责政府道德署的行政后勤、组织协调等工作。

政府道德署作为一个强调道德管理与培训的独立机构，突出的工作内容是教育和培训。政府道德署负责联邦政府各部门、华盛顿地区的政府官员和各部的道德管理官员的道德教育与培训，出版《政府道德通讯》以及其他道德教育和宣传资料，协助、审查和监督联邦政府各部门的道德培训项目和每年例行的政府官员道德状况调查。政府道德署还邀请相关专业分析人员和律师进行授课，通过灵活多样的教育方式提高被培训者的道德素质。

美国政府道德署每隔4年都会派出审核员对政府各部门从政伦理法规的执行情况进行审核，并向被审核单位的道德委员会发出审核报告，若有问题，或转送司法部门处理，或提请辞退、罢免，或责令限期整改，毫不含糊、妥协、退让。可以说，政府合规管理是内控机制的重要实现方式，对于廉政风险防控具有很强的借鉴性。

2. 周密的廉政法律体系

1978年，美国联邦政府制定了《政府道德法》。1989年，该法修改为《道德改革法》。之后，美国为了规范公民之间、法人之间、法人和公民之间的经济行为、利益行为，制定了《基本利益冲突法》。1992年，美国联邦政府又制定了《行政部门雇员道德行为准则》，在礼品、财务冲突、职权行使、兼职、职外活动等多方面做出了详细规定，并附上

了几十个判例。此外，美国的 50 个州政府都制定了廉洁准则和道德规范。通过数十年的努力，美国逐步建立了一整套完整的道德法律体系。

美国的廉政法律具有三个明显特征：一是廉政立法大多是预防性规定，而不是惩罚性规定，是一个以事前防范为主的廉政立法体系。这反映出美国社会对治理腐败的基本态度是避免腐败事件的发生，防患于未然。二是道德的法律化，把对公职人员的道德要求加以固化，上升为法律规范，用法律的强制性来保障道德的实施。三是各类法律规定非常细密到位，对事项规定得非常具体，使每个公职人员都能“对号入座”，可操作性和适用性很强，实践中也容易落到实处。

3. 电子信息化平台

美国是全球电子政务的领导者，美国非常重视政府的电子政务建设，实施了多个项目，并取得了举世瞩目的成就。美国作为全球信息技术的领头羊，政府每年都会在国家信息技术方面投入大量资金并加大力度。在政府的大力支持和信息基础设施不断优化等有利条件下，美国电子政务建设得以迅速顺利进行。而且，美国互联网使用率高、普及广、功能齐全，全国超过 60% 的互联网用户通过政府门户网站参政议政，政府网站的成熟程度位于国际最高水平位置，政府办公将实现无纸化作业。除此之外，美国电子政务以促进各级政府之间协调合作、提高行政管理绩效、鼓励更多公民使用电子政务参政议政为主要目标。为实现当前目标，美国通过电子政务打造了一个为公民服务的服务型政府，促进政府间的合作来提高服务质量和管理效率，并制定各种电子法规、网络制度等，保障信息的安全可靠。

美国充分利用信息化平台，有效地防止了腐败。例如，美国的金融实名制，为规范金融信息化管理、提高金融领域的工作效率而建立。但随着信息化水平的提高和全美计算机联网的实现，金融实名制成为预防和发现腐败的锐利武器。因为它规定任何人都必须以真实姓名设立银行账户，否则予以没收。并对以虚假姓名存款者开户的金融机构职员予以严厉惩罚。实行该制度后，公务员银行账户上的存款数额非常清楚，有效避免了因贪污而存款大幅增加的现象，使得公务员不敢腐败。

4. 强大的舆论监督

在新闻自由方面，美国有一条法则：除非能证明媒体存在着实际的恶意，否则即使对公职人员的报道不准确，媒体也免受司法追究。美国的舆论监督以政务公开和公民知情权的有关法律和法规为依据，从而确保了舆论监督的有效实施。同时，美国媒体为吸引眼球，动辄斥巨资收买高官丑闻，客观上对政府官员构成了颇具威力的监督功能。

6.2 英国

在“透明国际”组织每年推出的全球清廉指数排行榜中，英国一直名列前茅，英国廉政风险防范建设主要从道德教育、法律法规、网络监督、政务透明等方面进行，且信息化严格把控，其在廉政建设上取得的成就为我国提供了很好的借鉴。

1. 道德教育

道德教育是预防腐败的重要环节。一直以来，英国都很注重公务员队伍的廉政教育，英国政府认为，道德水准的提高必然会增强公务员队伍廉洁从政的自觉性。维多利亚女王登基之后，对公务员制定了六条原则，即诚实、负责、客观、政治中立、保密和公平录用。诚实即不作假；负责指公务员对其上级负责；客观指对部长提供客观的建议；政治中立指不介入政党之争，不发表政治见解；保密指不滥用政府的信息；公平录用指招聘公务员时择优录取。直到现在，英国内阁办公室制定的《公务员行为准则》，也都保留了这些内容。英国重视对人的正面教育，强调人的道德水准的提高。他们的道德建设是成体系的，比如关于行为准则，有《公务员行为准则》《议员行为准则》《部长行为准则》及《特别顾问行为准则》，这些准则基本涵盖了国家公职人员的各个层面。

2. 法律法规

英国注重用法律法规来预防和遏制腐败现象。英国是世界上第一个制定反腐法律的国家。早在1889年，英国就颁布首部反腐败法，即《公共机构腐败行为法》，又在1906年和1916年两次颁布《防止腐败法》，将腐败行为的范围从公共机构的工作人员扩展到地方性和公共性机构。2001年后，英国先后颁布了《反恐、犯罪和安全法》《犯罪收益法》等法律，发展了原来的反腐败立法，对公职人员加强了监管，规定发生在英国领土外的贿赂或腐败行为，会与在国内发生同样行为一样受到处罚，将反腐败从国内延伸到境外。2003年起，英国政府在整理、综合和修订现存各种反腐法律条文的基础上，对其反腐败立法进行了改革。对以前的各项相关法令进行了简化和整合，将签署的有关国际条约纳入国内法，统一了反腐败立法。2011年7月1日生效的英国《反贿赂法》覆盖面广，惩治力度强，堪称最严厉的反贿赂体制。除此之外，英国在多部法令中都规定了防止腐败的条文，建立了比较完善的反腐败制度体系。

3. 政务透明

2010年，英国联合政府上台后力推政府“透明化”。首相卡梅伦向内阁发表公开信，

要求政府部门信息公开，尤其要财政公开，并实行问责机制。公开的内容主要包括三方面：一是各级政府部门的开支；二是政府的大笔交易，中央部门超过 2500 英镑、地方政府超过 5000 英镑的交易都要公开；三是年收入高于首相（约 142500 英镑）的公务员，以及政府部门里工资级别最高的三位公务员的收入要公开。比如，英国公务用车制度，政府车辆处有各级负责人的名字、基本工资、加班费、车贴等信息，透明度高，不仅列入年度报告交议会审核，而且全部在网上公布。之后，卡梅伦又向内阁发表第二封公开信，重心从问责转为民众关注的民生信息的公开，比如交通、教育、医疗、犯罪率等，政府对比和综合这些信息，对服务机构进行排名。普通居民通过网络可以查询这些情况，并做出自己的选择，从而进一步提高公营部门的工作效率和服务质量。

4. 新媒体和舆论监督

随着信息化的发展，新媒体和舆论的力量在反腐过程中发挥越来越重要的作用，英国公众对政府的监督主要通过舆论和新闻媒体两种形式进行。英国《信息自由法案》规定公众享有自由获取信息的权利，即知情权，舆论和新闻媒体有权要求政府提供不涉密信息，有权对政府进行监督和批评，这对政府腐败起到了巨大的威慑作用。很多腐败丑闻都是先由新闻媒体披露的，比如 2009 年英国议员“报销门”丑闻，就是在《每日电讯报》等媒体的穷追猛打之下，被披露了出来，引发了英国政坛的一场“强震”，许多议员和内阁成员卷入其中。舆论媒体拥有这种力量与政府信息的透明化其实是紧密相关的。

5. 政府信息化

英国开展电子政务相对较早，20 世纪 90 年代末，英国政府先后发布了《政府现代化白皮书》《21 世纪政府电子服务》《电子政务协同框架》等政策规划，提出到 2008 年要全面实现政府电子服务。英国信息化建设的三大基本任务是加强电子政务建设、发展电子商务和促进全民上网。2000 年上半年，英国政府修正了电子政务的目标——到 2005 年，政府所有服务项目都要实现在线提供，做到所有公共服务实现全天候 24 小时在线提供，实现全民使用互联网。

政府信息化不是简单地将政府现有的业务电子化，由“柜台式”服务转为“网上”服务。政府信息化的含义在于充分利用现代信息技术，以更好地满足人民的需求，更有效地利用政府的信息资源。

英国电子政务建设的主要指导思想是：建立“以公民为中心”的政府。在电子政务建设过程中，应加强跨部门的合作，以更好地满足公众需求；在制定有关政策和方案时，应照顾到少数民族及残疾人的需求；实施电子政务，不仅提高政府的工作效率、改进服务方式，更有效预防了政府各部门腐败现象的发生。

6.3 北欧

近年来，在“透明国际”组织公布的全球清廉指数排行榜中，北欧五国（丹麦、瑞典、挪威、芬兰、冰岛）均名列前茅。其中，丹麦被认为具有最佳商业投资环境，瑞典被评为最适合居住的国家，挪威和冰岛在最幸福国家排行榜并列第二，芬兰在一年一度的《全球竞争力》报告中也一直位列榜首且是世界上最廉洁的政府之一。这些都反映出了北欧不仅在经济方面实力雄厚，人文环境建设也是大家有目共睹的，北欧之所以被称为“模范世界”得益于政府完善的廉政风险防范建设，主要源于其健全的廉政文化道德建设、透明的政治与行政、有效的监督体系和法律法规。

1. 健全的文化道德体系

北欧各国重视对公民的道德教育，培养公民良好的道德观；注重官员职业道德教育，以廉洁为荣，以贪污为耻。例如，瑞典和芬兰的中学就开设法律基础教育课程，培养公民的守法观念。在瑞典，腐败是公认的令人唾弃的羞耻行为，公务员收到一束花都需要上交，否则可能构成受贿罪。在芬兰，政府非常重视公务员的职业道德和操守道德，具有良好的法律意识和一定的法律知识是录用公务员的一个重要条件。而且，在日常生活中，官员和公众一样，没有任何特权。总统经常骑自行车上下班，出差的招待标准和公民也是一样的。

2. 透明的政治与行政

北欧国家普遍实施政府官员财产申报、登记、财产信息公开和金融实名存款制度，这大大降低了腐败发生的概率。例如，在瑞典，公民有权查看官员乃至首相的财产及纳税状况，每年纳税表会公布每个公民和团体的收入和财产状况，任何人不允许开匿名账户，如果有问题则要立刻接受调查。电子政务已然成为北欧行政中的重要部分。

瑞典和丹麦政府高度重视电子政务建设，均成立了全国性的信息化建设推进机构。瑞典成立了由17个政府部门组成的电子政府推进小组办公室（eGovernment Delegation），由前国家税务局局长担任主席，每季度起草电子政府建设情况报告（白皮书），编制国家电子政务信息化建设策略。瑞典电子政务委员会2009年提交了《政府机构开展电子政务的策略（SOU 2009: 86 综述）》，策略的重点在于如何让政府机构提高工作效率，通过提高电子政务应用发展能力和社会创新潜力，提高社会公众服务能力。

在丹麦，政府为更好地推进电子政务建设，成立了“电子政务联合委员会”。丹麦电

电子政务由该委员会领导，电子政务联合委员会委员主要来自五大政府部门、市政当局和郡议会协会。联合委员会每月定期召开一次委员会会议，研究协商推进工作。电子政务联合委员会早在 2002 年就发布了政府战略——《走向电子政务：丹麦公共部门的设想和战略》，提出了国家电子政务建设的设想，即系统地运用信息技术，引入新的思考方式和组织文化，重组工作流程，实现职能转变，提升行政服务效率和质量。2004 年，丹麦政府公布 2004—2006 年新的电子政务战略，该战略的主要目标是建成一个高效、以公众为中心、能对公民和企业传递高质量服务的政府，其根本策略就是通过强化研究、终身教育和企业创新，形成一个可持续的信息社会。丹麦有 1/3 的公民是政府部门的工作人员，有 60% 的财富通过政府来分配。因此，丹麦政府大力发展电子政务，不仅使办事效率提高了，更是政府减少腐败的重要手段。

3. 完善的监督体系和法律法规

北欧有一套全方位监督体系，包括议会监督、政党监督、专门机构监督、舆论监督、群众监督。所有官员都要接受他人的管理和制度的约束。除此之外，最有利的廉政风险防范监察制度是北欧行政监察专员公署。在不受外界干扰的情况下，监察专员可以依照法律独立行动、行使职权。例如，1809 年，瑞典宪法创设检察官制度，此制度是世界上最早的由议会专职监督行政和司法机关的制度，瑞典《议会法》规定，议会监察官独立办案，不接受上级或者其他部门的命令和指挥。议会监察官受理公众的举报，对问题情况进行调查。四名议会监察官由议会选举产生，监察官由议会选举，议会直接拨款，保证司法的独立。此制度被誉为“反对官员腐败的杰作”，先后被挪威、芬兰等国借鉴和效仿。

同时，为了更好地进行廉政风险防范，北欧各个国家针对反腐制定了很多法律法规。例如，瑞典很早就制定了《行政法》《反行贿受贿法》《审计法》《新闻自由法》等，明确规定了瑞典政府和公职人员的行为和权力，他们知道什么该做什么不该做。芬兰早期就制定了《公务员刑法》，明确规定如果国家公职人员出现渎职、贪污、诈骗等行为，将进行严重的惩戒。丹麦虽然没有专门的反腐败法典，但其刑法中有关章节明确规定了贪污受贿罪行的量刑标准，同时对国家公职人员确立了严格的公务员管理制度。

6.4 新加坡

众所周知，新加坡在廉政建设方面表现杰出，在透明国际公布的“全球清廉指数”报告中，新加坡已经连续多年名列前茅，并且一直在亚洲居于首位，其廉政建设方面的

成就也成为各国学习的榜样。而这一切主要源于其通过反腐监督机制、法律体系、公务员制度、廉政思想教育和信息化手段有效预防腐败。

1. 有效的反腐监督机制

为了防止腐败，新加坡建立了一个内外结合、上下协调的反腐监督机制，有效地发挥了其监督作用，减少腐败的发生。政府内部监督中，最令人生畏的就是新加坡的贪污调查局。在新加坡，贪污调查局负责全国范围内的廉政监督事宜，是全国防止贪污贿赂的最高机关，可谓“权比天大”。贪污调查局直接隶属于内阁总理，局长和副局长都由总理提名，总统亲自任命，工作由总理直接领导。专职调查官大部门都是刚毕业的大学生，因为他们更加年轻有活力，而且富有使命感和责任感。1960年，人民行动党制定了《防止贪污法》，赋予了贪污调查局很多特有的职责和权力，其中包括：“调查局成员的身份保护权、对嫌疑人银行任何账目的调查权、要求有关人员提供证据的调查保障权、武力搜查权、逮捕权、跟踪监视权、获取财产情报权、不明财产检察权等。”

同时，新加坡也重视政府外部的监督，其中包括公共服务委员会、在野党、公众舆论及人民群众的监督。在新加坡，专门成立了独立于政府以外的公共服务委员会，负责公务员的招聘、审查、任用、纪律处分等事宜，从政府外部对政府进行监督。公务员一旦出现渎职、贪污受贿行为，该委员会可以会同贪污调查局联合查处，也可以单独查处。新加坡执政党也非常重视在野党的监督，强调通过在野党的监督，不断加强执政党的自身建设。在野党议员常常密切关注执政党的政策及其官员的表现，并且把社会上各阶层不同的意见和观点通过议会回馈给执政党，因此就形成了在野党对执政党及其政府的严密监督及制约机制。

伴随信息化的发展，新媒体在打击腐败的过程中起到了重要作用，新加坡的公共媒体和民间舆论也发挥着重要的监督作用。新闻媒体具有公众性和公开性的特点，所以通过新闻媒体的宣传，有效地震慑和教育了公职人员，使他们避免贪污腐败，对政府的反腐制度起到了完善和制约作用。

2. 严苛的反腐法律体系

新加坡还具有严苛的反腐法律体系，以法制腐是新加坡政府廉政建设的根本途径和重要保证。如今新加坡的法律体系涵盖了政治、经济、社会生活等各个方面，已经形成了严密的法律体系。1960年，新加坡颁布《防止贪污法》，这是一项专门惩治贪污犯罪的法律，从颁布至今共进行了七次重大修订。该法律对贪污受贿罪的构成、处罚、侦查、起诉、审判等诉讼程序问题都作了较为详尽的规定，专门防止新加坡政府行政工作出现贪污腐败的现象。新加坡政府先后于1988年颁布《没收贪污所得利益法》、1989年颁布

《不明财务充公法令》，完善了关于没收贪污所得利益的专门法律，阻止罪犯转移赃款赃物给第三人，为全力打击贪污腐败行为提供有力的武器。

新加坡的廉政建设不仅有法可依，而且执法正、处罚严厉。新加坡对贪污罪的惩罚，并不是简单地体现在重刑化上，而是表现在对任何贪污，哪怕是极轻微的贪污行为或即使没有贪污但表现出贪污的愿望的都毫不姑息，腐败者必须为此付出惨重的代价。一旦贪污罪名成立，公务员不仅会立即被清除出公务员队伍，而且巨额公积金也会被全部没收，从而在政治上身败名裂，在经济上倾家荡产，还要承受法律的制裁。高昂的腐败成本，使官员不敢铤而走险。

3. 完善的公务员制度

新加坡在公务员录用上实行严格的考核任用机制，杜绝人为影响，防止腐败现象。新加坡的公务员包括政务官、事务类公务员和法定机构、国营企事业单位的雇员。除政务官是通过选举产生之外，其余均通过考试、平等竞争和择优录用的办法招聘。国家设有专门的公务员委员会，负责公务员的录用、任命和奖惩。公务员委员会是直属总统而独立于内阁的机构，这就为它严格、公平选拔公务员提供了条件。由于每一个公务员在正式被录用前都要经历几道极严的选拔程序，因此保证了公务员队伍的高素质、高水平。新加坡公务员被录用后还需接受政府的品德考核，考核方法主要有两种：一是个人品德记录。政府每年发给工作人员一本笔记本，以记录个人品德，工作人员必须随身携带笔记本，并将自己的活动随时记下来。主管官员如发现其记录内容有问题，应及时将这项记录移送专门设立的反贪调查局进行审查，且主管官员与其所辖工作人员实行连坐制。二是行为跟踪。反贪调查局依法有权对所有公务员，特别是新参加工作的公务员进行行为跟踪，对他们的日常生活进行暗地调查。反贪调查局在进行行为跟踪时，注重证据的收集，一旦发现某一个公务员有违规行为，将采取措施严肃处理。这些品德考核措施能够最大限度地确保对公务员的全程监督，随时随地对公务员的言行起到警示作用，防止腐败的发生。

4. 全面的廉政思想教育

在严格规范和约束公务员的行为、严厉惩治贪污腐败现象的同时，新加坡政府也很重视廉政教育、增强廉洁意识，提高公务员的道德水平和自律能力。新加坡针对社会民众培养廉政文化建设也采取了一系列的教育措施。从学生时代就开始要求小学生树立爱国意识，升国旗、唱国歌、爱祖国成了每名学生心中最崇敬的课程；青少年时期学校就开始普及廉政观念，设立有关的廉政课程，要求民众要崇尚诚实，把贪腐看作不可救药的癌症，即使是坐牢也不能洗掉罪名的人生耻辱。为在整个社会创造良好的廉洁风气，

新加坡政府还通过网络、各种媒介向民众宣讲肃贪廉政教育知识，定期开展廉政知识讲座和交流会，通过正反事例的对比教育来提升大众的民主法治观念和反贪法律意识，整个社会普遍树立了强烈的社会正义感和打击腐败的决心。现在的新加坡有着强烈的廉政氛围与环境，使得身在其中的人很难产生贪污腐败的欲念。正是新加坡政府全面的廉政思想教育使新加坡形成了这种良好的廉政氛围与环境。

5. 政务信息化

随着网络信息技术在全球范围内的广泛应用，世界各国都将自己的电子政务建设作为信息化反腐的重要手段。新加坡从 20 世纪 80 年代起就开始发展电子政务，现在已成为世界上电子政务最发达的国家之一，其电子政务建设在国际上独树一帜。

新加坡政府在《20 世纪 IT》的电子政务行动计划中，明确提出三项目标：民众满意、政府时刻连接民众、网络化的政府。新加坡政府把为民众（包括个体和企业）办事服务电子化作为电子政务的建设重点。

1999 年 4 月，新加坡建立“电子公民中心”，其目的是将政府机构所有能以电子方式提供的服务整合在一起，并以一揽子的方式轻松便捷地提供给全体公民。电子市民中心入口（<http://www.ecitizen.gov.sg>）为公民提供了一站式在线信息和服务，并将所有信息和服务直观地加以分类，将一个人“从摇篮到坟墓”的人生过程划分为诸多阶段，在每一个阶段里，民众都可以得到相应的政府服务。此外，新加坡的“政府电子商务中心”（<http://www.gebiz.gov.sg/>）于 2000 年 12 月正式开通，它实际上就是新加坡政府的采购系统，把新加坡政府各部门和机构的财务系统及采购软件整合到一起进行工作。政府电子商务中心的界面是一站式综合入口网站，对象是有意投标政府工程的供应商和投标者。GeBIZ 现有 143 家政府机构和部门参与，供应商能直接从网上获得订购单和下载电子版的账单。一系列的在线采购流程不仅降低了企业的经营成本，使企业得到更多接触全球供应商的机会，更有效遏制了腐败的产生。

6.5 新西兰

2013 年，在透明国际公布的清廉指数排名中，新西兰以 91 分位居首位，截至 2013 年，新西兰已经连续八年位列榜首。这不仅得益于其国土面积、人数都比较少，易于管理；更得益于新西兰国家健全的反腐倡廉机制。主要包括以下四个方面。

1. 高效独立的廉政机制

新西兰设有独立的反腐败机构，主要有廉政专员公署、审计署和反重大欺诈局。廉政公署在反腐中起到了很好的预警作用。廉政专员公署现有两个廉政专员，两个副廉政专员，一个法律顾问，廉政专员任期 5 年，可连选连任至 72 岁。廉政专员公署的工作人员分别位于惠灵顿、克莱斯特彻奇和奥克兰，被分为 13 个小组。根据 1962 年颁布的《议会专员法》的规定，廉政专员由议会推荐候选人，总督任命，候选人应该具备一定的法律背景且为无党派人士。廉政公署有着很好的独立性，它的任何“动作”政府都无权干预，更不随政府的更迭而更迭。廉政专员的薪金与津贴均由议会直接拨款，并且由议会任命审计员对专员财务情况进行审计和监督。廉政专员的主要任务就是受理公民对公共行政部门和公职人员的投诉，纠正监察对象的不当行政行为。

新西兰廉政专员在行使调查权、建议权和报告权的过程中有着一套科学合理的程序。如图 6-1 所示。

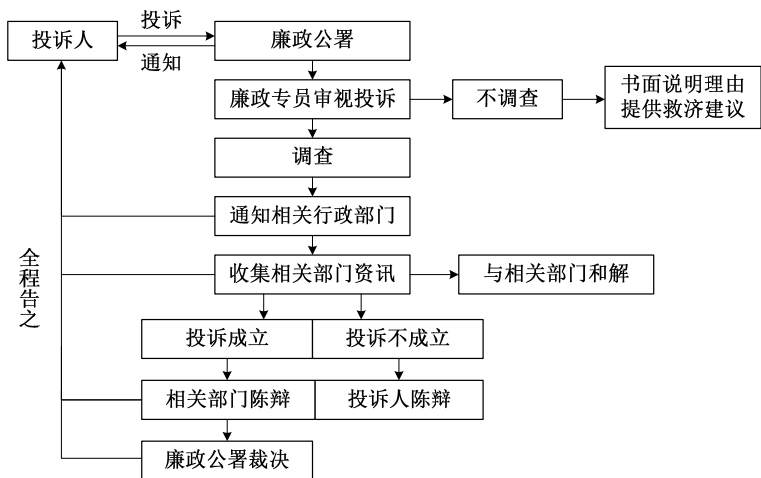


图 6-1 新西兰廉政专员工作程序示意图

（图片来源：新西兰廉政专员制度）

2. 公开透明的政务

从 20 世纪 80 年代中后期开始，新西兰政府管理体制采用工作成效和自主管理的“公共管理”模式。新西兰政治运作高度透明，议会严格监督政府决策，议会的所有正式会议都对公众开放，议会发言情况通过广播、电视等同步向全国播出。1982 年，新西兰颁布的《1982 政府信息法》明确规定，除涉及国家机密，政府所有事情都必须公开，尤其是决策彻底公开透明。政府在制定、修订法律，出台某项政策或决定某项工程前，必须将有关草案、背景和相关情况向社会公布。公民有权获得内阁、政府部门和地方政府的

官方、个人信息。如果某个部门拒绝提供所要求的信息，公民有权请求廉政专员调查和审核这项决定。

此外，迅速发展的电子政务也大大提高了新西兰政府的透明性，新西兰政府各机构均可通过互联网向公众提供各种信息，及时答复公众咨询，接受公众各种反馈意见，并据此改进自身工作，这也是政府了解民意的一个重要渠道，对建立透明政府也起到了一定作用。

3. 完善的监督体系

新西兰建立了完善的监督体系，除了反贪机构进行行政监督，还有议会、司法、媒体和公众的监督，多管齐下。新西兰政府官员不论级别高低，不仅受法律约束，而且受到公众的监督。公众有权随时举报“上至总理下至庶民”的违法或违规行为。行政部门的行为监督主要依靠廉政专员公署通过公众对行政部门的投诉进行，从而保护公众权力。政府官员非常重视舆论监督，新媒体的舆论监督在廉政过程中往往扮演反派角色，与政府“对着干”。常有专职记者整天盯着政府，发现问题就穷追不舍。所以媒体头版的内容基本上是揭露政府官员问题的批评性报道，如果官员上了头版，那就“情况不妙”，一般情况下就得申请辞职。

4. 廉洁的文化体系

一个国家的反腐文化氛围是廉政建设的重要基础，新西兰重视培养公民的廉政意识，政府经常宣传反腐的知识和法律，学校也开设这类课程培养青少年的反腐意识，公民对官员有很高的期望，因此一旦有腐败发生必然会有大型示威游行发生。新西兰不仅重视民众的廉政思想建设，也很重视公务员队伍的廉洁勤政建设，政府各级管理层级简洁，人员职责明确，雇佣关系简单。新西兰政府高层也十分重视操行培养，强调要在廉洁奉公方面起表率作用。

6.6 法国

法国作为资本主义大国，就全球范围而言是较为廉洁的国家之一，但单就发达国家特别是欧洲而言，法国则是腐败问题较为严重的一个国家，十多年来大案频频曝光。在法国政治家腐败丑闻屡屡见诸报端的同时，法国大力加强廉政建设，不断完善法律法规和体制机制，预防和惩治“双管齐下”，综合治理，取得了较好的成效。在透明国际 2009 年发布的全球“清廉指数”排行榜上，法国排在第 23 位。

1. 健全的廉政体系

法国在资产阶级启蒙运动和反对封建君主专制的斗争中，逐步形成了以制约和监督权力运行为核心的“分权制衡”“人民主权”“社会监督”等政治理论。这些理论构成了法国乃至西方国家廉政体系的理论基础，深深地影响着法国廉政政策的制定。同时，在廉政体系建设中，法国注重发挥议会、行政机关、行政法院、审计法院、预防贪污腐败中心、政党、压力集团和媒体这些廉政支柱的作用，形成了全社会反腐败的合力。如今，法国建立了一整套具体的廉政制度，有效地减少了腐败。

法国较有特色的廉政制度有财产申报制度、政府采购制度、政务公开制度、公共会计制度和公务员制度。例如，法国的公共会计制度的核心是公共会计和决策人员职权分离，公共会计高度独立，且与其任职的公共机构决策层分别隶属于不同机关，这一体制有力地保证了公共会计职责的履行。审计法院制度，法国审计法院是最高政府审计机构，其成员都具有法官资格，终身任职，经费列入政府预算。全国设有国家审计法院和地方审计法院。审计法庭的主要职责是审查国家预算，对公共会计进行法律监督，对政府部门、公共机构、国有企业，以及社会保险、社会安全机构和接受国家财政补贴和资助的机构等的财政收支进行审计，有检查、调查、处理和通报等权力。这些制度在实践中不断完善，较好地预防和治理了腐败。

2. 专门的预防腐败机构

法国高度重视预防腐败的工作，把“预防为主、铲除犯罪根源”作为反腐败工作的指导思想，特别是确立了“注重预防”的反腐败理念后，设立了惩治和预防腐败的机构。

1993年，法国设立了世界上第一个“预防贪污腐败中心”，挂靠法国司法部，受总理直接领导。该中心由高级法官及内政部、地方行政法庭、司法警察和税务部门的专家组成，成员每4年更换一次，工作独立。其基本任务是通过媒体报道、个人揭发、司法部门案例和研究机构的研究等途径，收集政府和经济部门中有关贪污腐败的信息，分析腐败案件的类型，总结反腐败经验，研究利用新科技手段犯罪的各种可能性。中心每年向政府总理和司法部门提交一份活动报告，内容主要包括针对各领域可能出现的腐败进行分析，并提出预防建议。目前，注重预防已成为当今国际社会治理腐败的基本理念。

此外，法国还实行公职人员的财产申报制度，使官员的财产处于大众的视线之下。法国在2013年建立了“政治生活透明度最高委员会”，负责接受约8000名各级立法、行政部门工作人员的个人财产申报。

3. 完善的监督体系

法国在长期的反腐败实践中，根据实际情况建立了健全的管理和监督制度，形成了制约权力运行的有效监督机制，包括多元化的行政监督体系、健全的财政监督体系、完善的社会监督体系，保障各种监督力量自由有效地行使监督权。同时，法国推崇言论和新闻自由，媒体享有对国家权力进行监督和批评的权利。法国《出版自由法》规定：一切报纸或期刊，无须获得预先许可，均可发行。该法还规定，公民有权建立出版社、经营出版事业和新闻事业，有权自由从事记者职业。20 世纪 80 年代以来，法国舆论监督日益增强，不少官员腐败均是由媒体发现并揭露的。在前总理朱佩政治献金案、埃尔夫石油公司贪污案、巴黎大区公共工程腐败案等案件的揭露中，媒体都发挥了重要作用。

此外，法国重视对公务员队伍整体进行职业道德、操守和行为规范教育，制定了《公务员伦理道德手册》，各行各业的公务员有各自的行为规范。这些规范有利于提高公共生活的透明度，在一定程度上有利于杜绝腐败现象的发生。

4. 高水平的电子政务

《2014 联合国电子政务调查报告》指出，法国电子政务发展水平仅次于韩国、澳大利亚、新加坡，排名第四，在欧洲国家中排在第一位。

2009 年，法国更新了国家电子政务门户 **Service-public.fr**，并在近几年中持续进行优化。网站为个人、企业及协会组织用户提供了各具特色的电子政务服务。

网站针对个人用户设置了 6 个专栏。

（1）新闻：根据主题和受众，发布与个人权利和手续相关的实时新闻，侧重于特殊事件等。

（2）个人权利和手续：分为家庭、工作、住房、交通、卫生等 10 个专题，用户可办理相关政务手续，包括登记选民名册、变更地址、身份证挂失等，并能获取办理相关手续的实用信息。此外，网站还通过短信为用户发送相关通知，如提醒护照到期时间、通知缴税截止日期等。

（3）实用指南：包含 9 个用户最常见的问题，如搬家、退休、移民等。

（4）政府机构联系表：包含 1.1 万个国家服务机构，7 万个地方公共服务机构，1.4 万个机构负责人的联系方式等。

（5）提问：可通过电子邮件及网站提供的 **Allo Service-Public3939** 专线电话的方式与相关政府机构联系，或者在线查看其他用户提出的相关问题。

(6) 在线服务和表格：表格下载、在线计算程序等。

近几年来，法国在电子政务门户方面进一步改善了在线服务工具，良好集成了各政府机构网站，并有效提高了公众参与度。电子政务表现出极强的“非人情化”特征——遵守规则并排斥变通，从而使政务处理过程中的自动化运作的环节和工作不会因为人为的因素而出现随意增加、删减或跨越的状况，有效防止了腐败的发生。同时，政府可以借助公众“雪亮的眼睛”，广泛收集网上舆情，依靠公众协助政府发现政务人员在公共权力运作过程中出现的行为不当、态度不恭、能力欠缺和绩效低下等问题，达到监督政务人员的目的。

6.7 匈牙利

多年来，匈牙利腐败感知指数一般在 5 分以上，相比其他中东欧转型期国家，反腐败表现良好，是较廉洁的国家。1991 年，匈牙利在透明国际排名中位列第 31 位，迈入了较为清廉国家行列，腐败治理成绩显著。

然而，这并不代表匈牙利不存在腐败现象。过去，因为不透明性，匈牙利在私有化过程、特许权和公共采购投标方面伴随着大量的腐败，当商业交易和政党紧密联系时，腐败常常发生。匈牙利能够在短时间内实现从普遍腐败到较为廉洁的转变，与其完善的廉政建设有着重要的关系。

1. 基本政治和经济制度

匈牙利基本政治制度是多党议会民主制和共和国总统制，匈牙利实行的政治体制也是基于“三权分立”的原则，建立了包括公开行政、透明决策、金融实名制、财产申报、公共采购和招标等机制在内的“透明政治”机制。在匈牙利宪法中，建立了权力制衡制度的运行规则。司法机关监督行政管理的合法性，而最高法院院长由总统提议，由国会选举产生。国会可以通过“建设性不信任案”推翻总理。政府可以提交法律草案，但须国会通过，国会通过国家审计署监督政府财政运作。它们在“三权分立”的基础上相互制衡。此外，匈牙利还具有健全的宪法监督制度。《宪法》是匈牙利的根本大法，具有最高法律效力。《宪法》规定：所有条款在共和国境内均直接有效，一切法律不得与之相抵触，而其他所有法规必须与宪法和法律一致。很显然，实现政治民主必须要健全宪法监督制度，匈牙利首先建立宪法法院并确定宪法法院为宪法监督主体，监督公民、一切国家机关（包括总统）、政党和其他组织的活动是否符合宪法，并对此做出强制性的有效裁决。

腐败现象的发生,除了政治制度的原因之外,经济制度和经济政策中的弊端,也是诱发或恶化腐败现象的重要客观条件。匈牙利现有的基本经济体制不仅带来了经济上的发达,也加快了匈牙利的廉洁制度建设。匈牙利加入欧盟后,匈牙利政府赤字逐步减少。经济不但保持快速增长,而且保持着健康的经济结构。匈牙利经济持续、健康增长使其市场经济体制不断得到改善,现在已经形成相对自由和健全的市场经济体制。匈牙利较充分的经济自由,有益于廉洁治理局面的创建。

2. 独立的反腐败机构

匈牙利之所以能取得较好的反腐败成效,离不开其独立、权威的反腐败机构。类似于新加坡的贪污调查局,匈牙利也有一套独立、权威、高效的反腐败机构和一支精干而廉洁的反腐败队伍。匈牙利的反腐败协调机构(ACB, anti-corruption Co-ordination Body)主要是几个政府机构组成的反腐败协调委员会。反腐败协调机构由政府成立,支持政府的决定、提供专家意见、制定建议和协调反腐败斗争。反腐败协调机构的主要作用是探索在社会和经济中的腐败现象,并提出有效的反腐败方法。

反腐败协调机构有18名成员,其中,6名成员是政府代表,6名成员是非政府公共机构代表,6名成员来自非政府组织(NGO)或是个别专家。反腐败协调机构成员权利平等,机构独立。反腐败协调机构帮助制定反腐败战略的专家材料、组织实施、协调和监测,同时还协调成员的反腐败活动,对反腐败的建议提供评价,评估反腐败活动的短期行动计划。反腐败协调机构没有调查权,也不被授权审查个别案件。反腐败协调机构对公共当局不能做出任何的决定,其主要职责是宣布重报反腐败工作,并强调预防和超越法律的措施,对反腐败工作发挥着举足轻重的作用。

3. 信息公开制度

在匈牙利的廉政制度体系之中,信息公开制度是整个制度体系得以运行的重要支柱,其他各个层次上的廉政制度均建立在这一制度的基础之上。匈牙利政府的信息公开制度以“服务公民、以公民为本”为理念;以政务咨询制度、公开信息制度、财产申报制度为主要运行机制;以大众传媒为主要实现方式。这使得政府的行为被暴露在阳光下,有效预防了腐败的发生。匈牙利政府的信息公开制度主要从信息公开和财产申报两方面对广大人民群众进行公开,使政府机制透明化。匈牙利政府的信息公开制度涉及行政机关、立法机关、政党、选举委员会、法官、公务员/公共机构、执法机构、公共采购、政府反腐败机构、地方政府等各个政府机构。例如,政府官员要每年提交资产申报,财政预算会在官方公告,政府通过公众媒体向公众提供各种信息,公众获取信息是宪法赋予公众的权利。同时,公众可以通过政府官方网站参与国家委员会的选举,国家选举委员会在

匈牙利的官网上发布选举的最终结果、公民公决的问题及全民投票的结果。这些充分体现政府的公开透明和有序运作的理念，是廉政建设的重要保障。匈牙利能够长时期保持较廉洁政府的局面，与其信息公开制度密不可分。匈牙利在信息公开制度方面所积累的经验对于我们推广信息公开有着重要的启示作用。

6.8 俄罗斯

目前，腐败问题已经成为全世界国家所要处理的最棘手的问题之一，尤其是正在面临社会转型期的国家。在众多社会转型期的国家中，俄罗斯的腐败具有一定的代表性。积极探索反腐败措施，制定和完善反腐预防与监督机制是各个国家都在努力做的事情，俄罗斯也不例外。纵观俄罗斯 20 多年的廉政建设实践，呈现出以下特点。

1. 加强廉政法制建设

健全的法律法规是反腐的根本途径和方法。俄罗斯社会转型以来，形成了一系列以预防、监督和惩罚为主的法律法规体系。1992 年 4 月，叶利钦亲自签署了俄罗斯第一部有关反腐败的法律文件——《有关反对国家行政体系内腐败行为》，力图使廉政建设常态化。但是由于俄罗斯当时反腐败法的立法原则与俄罗斯的反腐败形势不对称，使得反腐败实际效果并不明显。之后，俄罗斯又通过了《俄联邦反洗钱法》，该法规定，法人在实际金融交易中现金交易超过 60 万卢布，相关金融监管部门必须监控其交易行为是否符合规定。1997 年，叶利钦签署了《关于担任俄罗斯联邦国家公务职务的人应当申报收入和财产情况》的总统令。2003 年，普京颁布了第一部反腐败法令——《俄罗斯联邦反贪污贿赂法》。2004 年 7 月，俄罗斯又出台了《中华人民共和国公务员法》。2008 年，俄罗斯颁布了《俄罗斯联邦反腐败法》和《俄罗斯联邦反腐败计划》。2009 年，俄罗斯开始实行高官财产申报制度。2013 年，俄罗斯颁布禁止官员在海外拥有银行账户、持有外国发行的股票及其他金融票据的法案。2014 年，俄罗斯颁布政府工作人员和国有企业负责申报海外房地产的相关法令。这些法律保证了国家的反腐倡廉建设依法、有序、配套、协调开展。

2. 完善反腐败组织机构体系

俄罗斯反腐败的执行机构主要有俄罗斯内务部、俄罗斯联邦安全总司。俄罗斯联邦总检察院负责组织和实施反腐败斗争。另外，俄罗斯联邦司法部、联邦司法警察司、联邦海关局等也是具有反腐败职能的机构。俄罗斯一直以来都非常重视惩治腐败问题。早在 2003 年 11 月，普京就签署法令，成立俄罗斯联邦反腐败委员会，该委员会全面负责

政府机关的反腐工作。2004年，该委员会由政府总理领导；2008年，该委员会直接对总统负责。与此同时，俄罗斯还设立专门的反腐败工作小组，直接对俄罗斯总统办公厅负责，是一个跨部门反腐败工作小组，并且相关执法机关的反腐败工作都要由总检察院协调。之后，俄罗斯成立了全国统一的纪检监察机构，对全国的行政权和司法权进行监督检查。2013年12月，俄罗斯总统普京签署总统令，成立俄罗斯总统反腐事务局，直接负责总统廉政措施和国家各反腐败部门的综合协调。

3. 建立专门的预防和监督体系

要想从根本上治理腐败，必须建立一个惩治和预防腐败的监督机制，这也是俄罗斯进行廉政建设的一项重要内容。在俄罗斯反腐败监督机制建设中，主要的一些预防措施包括两方面：一是制度方面。俄罗斯编制政府易贪腐职位名册，实现特殊预防。根据政府机构的权力、职能、特点、运行方式，认真查找可能出现权钱交易的腐败现象的点位，俄罗斯专门部门编制了易贪腐职位名册，加强专门的监督。二是技术反腐。俄罗斯政府专门建立了一个综合电子资源数据库，对政府官员及其家庭成员状况、财产状况等信息全面登记，为预防和清除腐败行为奠定技术基础。除此之外，俄罗斯政府还计划采取一系列相对应的配套措施来整合政府的数据库。例如，建立一个综合电子数据库，在民间设立热线举报电话和开通网络反腐败论坛，给民众足够的权利，以便民众的监督权得到更大的保障。除此之外，还加强对政府公职人员的教育和管理，加大行贿、受贿行为的经济罚款和刑罚处罚力度，多管齐下，严惩腐败。

6.9 德国

德国是经济发达、富有的高福利国家，经济实力居欧洲首位，是世界第三大经济强国。东、西德统一后，德国政府进一步加大了反腐败工作的力度。近年来，在透明国际公布的腐败指数中，德国大体排在第13位，清廉指数名列前茅。这与其富有特色、成效明显的廉政建设分不开，很多方面值得我们学习思考和认真借鉴。在廉政建设方面，德国侧重以下几个方面。

1. 权威的反腐机构

德国在联邦审计院设立了独立的反腐机构，由检察院和专门的反贪机构构成反腐体系，并赋予反腐机构很大的独立调查权。反腐败工作机构可以协调反腐败各方力量，同时介入各个部门之中，开展内部防控腐败的工作。其负责人受行政最高长官、司法机关

或议会直接领导，而且重大事项须对议会报告，充分保障了其权威性。同时，反腐败机构会积极主动收集并分析信息，设置热线电话接受举报和公众意见，并对薄弱环节进行工作分析，及时提出对工作进行调整的建议，提前预防腐败。此外，德国州检察院也是反腐工作小组和地方检察院之间的桥梁。其在反腐过程中，主要收集、整理反腐败工作的信息，交流和通报工作情况，通过对案例的加工整理、总结经验，提出预防腐败的工作对策、方针和建议，有效预防了公共官员的腐败现象。联邦及各州的议院、检察院、警察署、审计署、税务局等部门都根据法律赋予的权力，按照各自职能开展反腐败工作和权力监督工作。

2. 严苛的法律体系

德国从联邦到各州都建立了比较完备的反腐败法律体系，法制比较完善。德国联邦反腐败以《德国刑法典》和1997年通过的《反腐败法》为依据。各州都有相应的廉政法规，但总体上与联邦保持一致。德国针对公职人员还制定了《德国公务员法》《公务员廉洁法》《联邦政府关于联邦管理部门反腐败的行政条例》《联邦惩戒法》，《联邦惩戒法》对公职人员制订了详细行为准则。该法规定，公务员违纪处分共有八种：警告、罚款、减薪、停止晋升、降级、降职、开除公职、削减和取消退休金。如果遇到比较严重的情况，纪律措施就自动中止执行，直接转由法律惩戒措施进行处理。如果被判一年以上刑罚，公务员职务就自动解除，相应的所有福利待遇一律取消。严厉的法律处罚体系使多数德国人不敢徇私舞弊、收受贿赂。

3. 透明的政务平台

德国议会驻地在德国著名的帝国议会大厦，三层以上是公共游览区，是玻璃穹顶的设计，可以向下直观议会场所。这使得德国的政务行为公开在阳光之下，受群众监督。在德国公职人员所有的公务行为都要公开，公务决策的理由要进行认证，决策的过程要进行备案，决策的实施要注明时间、地点、有无施加影响、是否代表本人意愿等信息。公职人员执行公务之后都进行报告、签字，并且存档。档案材料要求规范、准确、长期保存易于查阅。德国的《信息自由法》中明确规定了公民的信息自由权，还专门成立了联邦数据保护和信息自由托管局，负责数据保护和政府信息公开。信息公开方式有年报和月报，公民可以选择网上下载（免费）或者纸质文本寄送（收取一定费用）两种方式获取。

此外，德国政府充分利用信息平台提高政府政务透明性。2000年9月，德国发布了“联邦在线 2005”计划，以使联邦政府的所有政务实现网上办公，以便公民、企业、院校及其他管理机构能更方便、快捷、有效地获取联邦政府的各种服务。根据这项计划，

2001年11月,联邦政府为所有地方政府的公共服务制订了一个详细的提供在线的政府公共服务实施计划。2002年6月,联邦政府试运行政府网上采购平台,并提出了“全体上网”的10点赶超计划。2003年7月,德国在线启动电子政务信息工程,初步实现了政府信息和服务内容的电子化和网络化。进而建立了在线发布新闻、新闻订阅和RSS新闻更新离线阅读、手机新闻订阅等多种方式相结合的网络新闻公开制度。此外,柏林(州)、海德堡市和多特蒙德市政厅都设立了市民局,并建立电子化的市民服务系统,用于管理涉及百姓日常生活方方面面的事务,缩短管理人员与服务对象之间的距离,以信息化的手段提高政府的服务质量。

目前,德国电子政务也历经了“政府网上信息发布、政府与用户单向互动、政府与用户双向互动、网上事务处理”4个阶段,并正在统一标准的引导下,逐步向整合服务阶段发展。德国各级政府都认为电子政务是服务于政府行政管理的有力工具,通过推行电子政务,不仅可以加强政府与社会公众、企业之间的沟通和合作,还能够提高政府对公众的服务质量,优化部门之间的办公程序,节省财政开支,提高政府办公的透明度,这对于预防政府腐败非常有益。

4. 廉洁的公务员队伍

德国对公务员的招聘非常严格,实行公开招聘。政府机关录用公务员坚持忠实可靠、待人诚实、勤劳认真的标准,综合考虑个人的业务能力、品德素质及家庭背景方面,尽可能杜绝腐败产生的可能性。如对负债较大的公务员,也会作出调离关键岗位的预防处置,以免其因大额负债而可能引发贪污受贿的行为。而且还特别注重公务员在从政时的表现,把异常表现作为腐败可能性的预警信号加以干预。还制定了《德国公务员法》《公务员廉洁法》等具有普遍适应性的法律法规,对公务员的录取、使用、提拔、考核、测评、培训、转岗、辞退、申诉、社会保障、退休养老等各个环节都有明确细致的规定。中高级公务员工资待遇方面也高于社会平均工资水平,使得待遇优厚、高薪养廉。德国也会对一直坚持遵纪守法的公务员,给予较高的荣誉。严格按制度办事是德国公务活动的特点,少有“灵活变通”的违规行为。

5. 全面的廉政思想教育

德国全社会都积极参与、支持反腐败工作,这也得益于其注重廉洁的思想教育。德国注重培养国人自觉远离腐败、自觉抵制腐败的行为意识,各州的学校都有关于德育的强制规定,教育学生遵守行为规范,做到公正、诚实、对国家和社会负责、具有群体精神、承认并且运用自由和民主的基本条例、履行国家公民的权利和义务。每年八月中下旬,德国政府部门用一个周末举办公众开放日活动,旨在通过政府官员与百姓的直接接

触，拉近两者之间的距离。为方便参观者，政府还开辟了两条专线车，免费搭载参观者前往各政府部门访问。通过与公民的互动实现全社会的共同参与、支持反腐败工作。而且，德国民间反腐力量强大，许多行业组织、群众组织自愿参加防治腐败的工作，协助群众举报腐败现象，主动开展廉洁教育，研究分析腐败问题并提供反腐对策供有关部门参考。德国倡导公平、正直、诚实、秩序的社会文化，这不但有利于引导人们自觉远离腐败、抵制腐败，而且给德国的反腐倡廉创造了良好的基础。

6.10 韩国

韩国在民主化进程中曾出现过严重的腐败现象，解决腐败问题、加强廉政建设也一直是困扰韩国的一大难题。从 20 世纪 70 年代中期开始，韩国政府正式进行反腐败运动，经过不懈的努力，韩国终于走出了反腐败的困境，在 2009 年“透明国际”组织公布的世界各国廉政指数中，韩国得分 5.5，排名第 39 位，腐败程度较轻，这与其采取各种有效的反腐败措施密不可分。

1. 建立反腐败机构体制

2002 年 2 月，韩国建立了直属于总统府的“反腐败委员会”。该委员会由教授、律师和公民代表组成，负责建立和指导反腐败法案的订立和反腐败的各种活动，委员会对总统负责，进行各种反腐活动并对各种活动进行评价。2004 年，反腐败委员会下设“高级公务员腐败调查处”，专司调查总统亲属、国会议员、高级检察官、大法官和国家情报院高级官员的贪腐情况。2004 年年底，反腐败委员会改名为“国家清廉委员会”，每年颁布“韩国社会清廉指数”。此外，反腐败委员会还订立了《反腐败法》，该法对反腐败机构的规则、规章和组织章程有明确的规定，对政府部门防止腐败制度建设起到了很好的促进作用。

2. 提高行政透明性

韩国汉城地方政府实施民政处理在线公开系统，这一系统将和市民生活密切相关的业务的处理过程通过互联网向市民公开，扩大市民的知情权，防止腐败现象的发生，从而提高透明度。此外，从 1993 年起，韩国开始实行公务员财产公示制度，由公务员伦理委员会负责监督公布。每逢公务员的财产比上年有明显增加或者反常增加，就会引起公务员伦理委员会高度关注，会要求当事人在 20 天内就财产剧增原因提交书面解释及凭据材料。如逾期不配合，要被罚 2000 万韩元（时约合 2 万美元）。必要时，公务员伦理委

员会还会要求当事人提交近 3 年的财产相关资料。金大中政府以后，还将高层公务员的财产申报对象扩大到他们的直系亲属。行政和财务的双重公开大大提高了政府的透明性，遏制了腐败的发生。

3. 严苛的惩罚制度

20 世纪 60 年代初至 80 年代末，韩国遏制腐败的主要措施之一就是严厉的惩罚措施。首尔市政府公布的《2008 年首尔市政清廉度改善综合方案》中明确规定了：如果首尔市公务员收受企业 3 万韩元（时合人民币不到 200 元）以上的贿赂或者接受招待，不论职务高低，将立即被停职甚至免职。而行贿的企业两年内不得参加首尔市开展的各种竞标活动。2008 年 4 月，韩国政府又颁布了《腐败公务员处罚强化对策》，规定惩戒公务员的种类有：罢免、解任、降级、停职、减薪、训斥。对犯下收受钱财、接受宴请、挪用公款、贪污和腐败的公务员，惩戒的追溯时效由过去的 3 年延长到 5 年。同年 7 月，韩国国务会议通过了《特定经济犯罪加重处罚法》，该法规定对利用职务便利贪污公款或收受贿赂的公务员、国企干部、金融机构的干部职员，在受到刑事处罚被关押的同时，还要被追讨贪污受贿金额 2~5 倍的罚金，杜绝公务员的腐败之风。韩国不仅对公务员的腐败惩罚严苛，对一般市民的枉法行为也不手软。

4. 公民参与反腐

韩国于 2008 年 2 月建立了“韩国公民权益委员会”，它是直接受韩国国务总理领导的独立机构，是一个可以让民众有序、有效参与反腐败和维护公民权益的制度平台。“韩国公民权益委员会”可以有效防治和控制腐败，保障公民的基本权益。同时，韩国也推行奖励举报制度。《防止腐败法》规定：国民举报公职人员腐败行为，可获得最高达 2 亿韩元的奖励和彻底的安全保障。这一奖励的上限超过了举报敌谍（1.5 亿韩元）和逃税犯（1 亿韩元）的奖励。在这样的背景下，公民参与反腐败的积极性大大提高，这也促进了韩国廉政建设的步伐。

5. 积极推行电子政务

20 世纪 70 年代后期，韩国政府把“运用现代信息通信技术发展生产力”作为国家发展的重要战略方针，大力推进国家 IT 经济，旨在实现“清廉政府”的目标。韩国电子政务经历了如下四个发展阶段。

1) 电子政务启动期（1979—1996 年）

20 世纪 70 年代后期，韩国政府开始推进行政业务的电子化，韩国政府于 1979 年制定的《关于行政业务电子化的规定》标志着韩国信息化的开端。20 世纪 80 年代中期，

韩国政府投入 2 亿美元启动“国家基础信息系统工程”，该工程覆盖了韩国政府的多个领域，包括行政、国防、国家安全、财政金融、教育与研究等领域。“国家基础信息系统工程”的建设，促使政府简化了诸多办事流程，使公民能够不受时间、地域的限制获取各种文件，政府的办事效率得到提升。

2) 电子政务基础期（1996—2000 年）

1996 年，韩国政府的《促进信息化基本法》为政府各部门提供了法律保障，推进了韩国政府各部门之间信息化的发展，基本实现了政府各部门之间电子文档的交换、电子邮件的应用。1995—2010 年，韩国政府投资 1 313 亿美元建设“韩国信息基础设施工程”，在大力发展基础设施的同时，建立相应的社会、文化环境。这一阶段为韩国电子政务的发展奠定了基础。

3) 电子政务成长期（2001—2007 年）

韩国政府建立了“一站式”的电子政务门户网站（<http://www.korea.go.kr>），以“你所希望了解的有关韩国的一切，都可以在韩国门户网站上找到”为理念，向公众提供在线服务，包括生活、健康、金融、福祉、旅游、安全、环境、教育、女性、中小企业等服务项目，并提供 Facebook、twitter、Me2Day 三种公众与政府、社会沟通的方式。2001 年，电子政务特别委员会公布了韩国电子政务 11 项重点工程，并确保各种电子政务工程之间的协调与合作。11 项重点工程可以归纳为四大类：先进的基础设施、透明和高效的政府、优质的公共服务、提升的商业环境。2001 年 7 月，正式实施《关于实现电子政务和促进行政业务电子化》的法律，逐步完善的立法，在电子政务发展中功不可没。

4) 电子政务成熟期（2008 年至今）

韩国电子政务经历过成长期后，自 2008 年进入成熟期。韩国政府发布的《国家信息化基本规划》中部署了电子政务未来发展方向。随之发布的《国家信息化实施规划（2009—2012）》具体地部署了电子政务的实施计划，预期到 2012 年为止，创造可持续发展的信息化产业，增加就业岗位 14.2 万个，增加国民服务支出预算 73 120 亿元，减少行政开支 58 250 亿元。韩国政府经过长期卓有成效的努力，使电子政务在平稳中快速崛起。

6.11 世界银行反欺诈、反腐败合规制度

世界银行（World Bank）是世界银行集团的简称，由国际复兴开发银行、国际开发

协会、国际金融公司、多边投资担保机构和国际投资争端解决中心五个成员机构组成；成立于1944年，1946年6月开始营业。凡是参加世界银行的国家必须是国际货币基金组织的会员国。世界银行总部设在美国首都华盛顿，有员工10000多人，分布在全世界120多个办事处。

按照《国际复兴开发银行协定条款》的规定，世界银行的宗旨是：

（1）通过对生产事业的投资，协助成员国经济的复兴与建设，鼓励不发达国家对资源的开发。

（2）通过担保或参加私人贷款及其他私人投资的方式，促进私人对外投资。当成员国不能在合理条件下获得私人资本时，可运用该行自有资本或筹集的资金来补充私人投资的不足。

（3）鼓励国际投资，协助成员国提高生产能力，促进成员国国际贸易的平衡发展和国际收支状况的改善。

（4）在提供贷款保证时，应与其他方面的国际贷款配合。

世界银行在成立之初，主要是资助西欧国家恢复被战争破坏了的经济，但在1948年后，欧洲各国开始主要依赖美国的“马歇尔计划”来恢复战后的经济，于是世界银行主要转向向发展中国家提供中长期贷款与投资，促进发展中国家经济和社会发展。

作为世界上提供发展援助最多的机构之一，世界银行支持发展中国家政府建造学校和医院、供水供电、防病治病和保护环境的各项努力。

20世纪90年代以来，腐败已经成为影响国际发展的重要问题，世界银行给予了足够的关注，制订了系统的反腐败战略。世界银行还专门成立了腐败政策委员会负责监督各国的反腐败工作，制定有效的反腐败政策和战略。总体上看，世界银行的反腐败措施包括以下几个方面。

一是加强反腐败的内部机制建设和管理。为了对内部人员的舞弊和腐败进行调查和制裁，世界银行建立了机构廉政部和制裁委员会，这两个机构都是继1996年世界银行决定对抗“腐败的毒瘤”后建立的，是世界银行从事反腐败工作的重要标志。机构廉政部是1999年为揭露舞弊和腐败而建立的独立性特设部门，该部门将调查和分析方法结合，主要负责调查针对世界银行集团资金运作以及内部职员违规活动的指控。世界银行还建立了道德与商业冲突办公室，为工作人员提供内部道德问题建议。为了扩大腐败监督的范围，世界银行于1998年10月19日设立举报腐败与欺诈行为的免费热线电话，该热线24小时开通，并在世界银行官方网站的显著位置公布相关信息，供使用者查阅。此外，

世界银行还提供了传真、电子邮箱及网站等多种举报途径，以加强监督工作。

二是通过银行融资项目制止贪污贿赂。世界银行认为银行有责任使其贷款条目达到应有目的和经济效应，因此世界银行关注其贷款项目的应用成效，并把贷款视为向借款国提供项目管理的最有效方法和交流手段。根据 1997 年制定的反腐败战略，世界银行采取了最先进的内部控制方式，还制定了新的严格的采购和反腐败指导原则，使世界银行有能力对主要风险进行系统评估，并检查内部控制和执行情况，从而发现控制上的漏洞，在遏制腐败的同时成为一个更加负责的机构。世界银行一直在其贷款项目中积极开展反腐败和反欺诈活动。一方面，世界银行建立和健全了相关的反腐败机构。另一方面，世界银行要求借款国严格按照世界银行采购指南申请和实施贷款项目。世界银行在新修改的关于获得世界银行贷款的章程上明确指出：如果发现官员参与了腐败，而政府没有采取相应的措施，那么世界银行将公布其非法所得并取消其贷款资金。同时，世界银行引进了更多的透明机制，如对于贷款公司，世界银行将公布它们的财务状况和技术得分等；而对于某些国家，世界银行将对其进行彻底的审计稽查，以便发现银行贷款项目监管的缺陷。世界银行对所提供的产品和服务都制定了专门的采购指南，旨在帮助借款国确保贷款基金的使用，保证贷款项目的经济性、效率性和透明性。1997 年，世界银行明确规定：如果借款国不采取适当措施打击采购中的腐败和欺诈行为，那么世界银行将取消援助合同。1997 年，世界银行专门审查了整个采购体系，并重新开办了采购培训，强调了采购伦理，加强了对借款和采购过程的监督。世界银行对使用其贷款的采购制定了 5 条最基本的采购原则：采购的经济有效、确保借款只用于实施该项目（专款专用）、提供公平竞争的机会、鼓励培育借款国本国的承包商和制造商、采购程序透明。世界银行还对其所提供资金的使用采取负责任的态度。为了给所有有资格的成员国提供平等竞争、获取商机的机会，同时也为了使资金的利用能够产生最大的经济效益和社会效益，世界银行规定凡是运用其贷款实施的项目，必须进行招标。世界银行还成立了一个审批委员会，如果有足够证据发现公司或个人从事腐败和欺诈活动，审批委员会将向行长建议取消其贷款资格，那些在世界银行贷款项目中被确定为有腐败欺诈行为的承包商、制造商和咨询者将被列入世界银行的黑名单，从而在世界银行的贷款项目中永远不能中标。

三是大力援助各个国家的反腐败活动。1997 年，在认识到与腐败滋生相关的政策措施、制度设计和社会环境后，世界银行对以往的反腐政策进行了全方位的调整，开始实施综合性的反腐败战略。首先，对一系列有助于降低腐败的政策和制度进行了改革，具体涉及经济政策及其实施、制度改革和文官聘任制度、立法司法系统、财政控制机制以及公共监督的程度和性质等方面。其次，帮助受援国减少腐败。1997 年 9 月，世界银行发表了一份名为《帮助各国与腐败作斗争》的政策声明，以帮助那些受到腐败困扰的国

家减少结构性的腐败。世界银行也支持各国开发和实施具体的反腐败措施和活动，例如其资助的反腐败计划往往要求分析腐败的程度和性质，召开研讨会介绍分析结果，邀请政府官员、民营企业和公民社会的代表参与制定反腐败战略，它们认为这有助于提高公众意识，促使借款国作出承诺。为了实现这一目标，近年来，世界银行每年用 50 多亿美元的贷款帮助各国建立有效的和负责任的公共部门制度。不仅如此，世界银行还认识到仅靠改变政府的内部规则来实现这一目标是不够的，外部环境也对腐败有重要的影响。2000 年 11 月，世界银行发表名为《改革公共体制，加强治理：世界银行的战略》的治理公共部门战略文件，指出要提高反腐败成效，世界银行还必须与其合作伙伴一起认识和解决存在于政府内部和外部、各种破坏公共部门绩效和滋生腐败的激励因素和压力。为达到这个目的，世界银行正在努力将治理和反腐败措施充分融入其计划和业务工作之中。此外，对于某些腐败现象特别严重的受援国，世界银行往往借助于其他力量对这些国家采取更为直接的干预手段。在援助过程中，世界银行不但对一些国家的腐败程度等进行诊断评估，还对政府官员及其他人员进行腐败的相关教育，使其了解腐败对社会发展的危害程度。为了增强借款国的反腐能力，世界银行每年派出数十名工作人员与发展中国家一起从事反腐败工作，或参与研究腐败与治理问题。此外，世界银行还通过腐败信息共享防止腐败。世界银行的项目遍布世界各国，因此在积累关于腐败的知识方面具有独特优势。通过与重要的组织合作、资助和参与国际研讨会或相关会议，如 2001 年 5 月在荷兰海牙召开的第二届全球反腐倡廉论坛，以及 2001 年 10 月在捷克布拉格召开的第十届国际反腐败大会，世界银行都极力促成腐败信息的共享机制，以推进反腐工作。世界银行的培训机构——世界银行学院也通过举办研修班和培训班，促进包括议会、政府官员、法官、审计长、媒体和地方非政府组织在内的社会各界展开辩论。此外，世界银行还帮助受援国建立反腐败学习项目。

四是将反腐败贯穿到援助战略和贷款决策中。研究表明，治理质量对经济增长具有十分重要的影响，腐败可通过影响减贫工作来扭曲公共资源的分配和使用，因此世界银行确保把良政治理作为反腐败举措的重点，在其推出的贷款组合中逐步增加了反腐败及更广泛的公共部门治理与制度改革问题的内容。在这一政策导向下，1995 财年中世界银行支持公共支出、财政管理和采购改革项目的贷款只占 0.6%，而到 2005 财年，这一比例跃升至 4.6%，且当年世界银行的新增贷款项目中几乎有一半至少包括了一个针对治理公共部门和法制问题的内容。近年来，世界银行每年执行的贷款都有超过 10% 的比重（超过 90 亿美元）专门用来帮助各国建立有效和负责的公共部门制度。世界银行还要求所有的国家援助战略都必须涉及治理问题，在某些风险较高的国家治理与反腐败已经成为整个援助方案的落脚点。

五是积极支持国际反腐败合作。多年来，世界银行对国际反腐败活动给予大力的支持，并积极参与其中。世界银行支持全球反腐败行动的方法包括帮助协调跨境的反腐败活动和国内的反腐败活动之间的关系，集中在世界银行有比较优势的领域开展反腐败活动，与其他组织建立战略合作关系，在国际上获取和发布与腐败有关的知识，解释和完善银行政策等。在法律和司法改革方面，世界银行制定了一份政策文件，各国政府在制定反腐败法规时可以将其作为最佳指南。此外，世界银行还开设了一个网站，其中包括最新的反腐败法律样本资料。世界银行还为 40 多个客户、国家提供司法体制援助，以帮助它们执行取缔行贿受贿、任人唯亲和其他腐败行为的法律。

6.12 《联合国反腐败公约》相关规定及其内涵

1. 《联合国反腐败公约》确立了反腐败五大机制

（1）预防机制：包括规定专门的预防腐败机构，建立科学的非选任公职人员的管理制度，建立以透明、竞争、客观为标准的公共采购制度，简化行政程序，防止私营部门的腐败，促进社会参与，打击洗钱活动等。

（2）刑事定罪和执法机制：刑事定罪方面，《联合国反腐败公约》将贿赂外国公职人员及国际公共组织官员，贪污、挪用、占用受托财产，利用影响力交易等行为确定为犯罪。对腐败的制裁，除刑事定罪外，还包括取消任职资格、没收非法所得等，反腐败专门机关还有权采取特殊侦查手段。保护措施包括保护举报人、证人、鉴定人、被害人，对因腐败而受到损害的人员或实体予以赔偿或补偿等。

（3）国际合作机制：《联合国反腐败公约》规定缔约国应当就打击《联合国反腐败公约》规定的犯罪进行国际合作，包括引渡、司法协助、执法合作等。引渡须满足两个基本条件，一是被引渡人有本《联合国反腐败公约》所涵盖的犯罪行为；二是请求国和被请求国同为本《联合国反腐败公约》缔约国，且符合双重犯罪原则。

（4）资产追回机制：《联合国反腐败公约》规定缔约国应当对外流腐败资产的追回提供合作与协助，包括预防和监测犯罪所得的转移、直接追回财产、通过国际合作追回财产、资产的返还和处置等。

（5）履约监督机制：《联合国反腐败公约》规定设立缔约国会议，负责监督《联合国反腐败公约》的实施。

2. 《联合国反腐败公约》的六大特点

(1) 透明度。《联合国反腐败公约》要求各国在反腐败过程中,保证各项预防性措施、政策和机构运作的透明度,以保证权力运行过程中的公开透明,降低腐败发生的机会。《联合国反腐败公约》中对预防性腐败的政策和措施、反腐败机构以及公共部门用人制度等方面均作出了公开透明的相关论述。

(2) 国际合作。《联合国反腐败公约》作为一部世界性反腐败公约,国际合作是其必不可少的内容。《联合国反腐败公约》除了在第四部分专门规定了国际合作的内容外,其他部分也以国际合作为基础,探讨了相关内容。

(3) 强调预防。建立腐败的预防机制是当今国际反腐败合作的重要内容,《联合国反腐败公约》中强调了预防腐败的重要性,并用大量篇幅阐述了腐败预防合作机制和具体的预防腐败措施。

(4) 实体法与程序法相结合。《联合国反腐败公约》是实体规范和程序规范相结合的产物,体现了国际反腐败合作的现实需求。《联合国反腐败公约》不仅规定了法律主体的权利与义务,还制定了为了保障权利与义务实现的程序。

(5) 公共部门与私营部门的合作。《联合国反腐败公约》在总结各国反腐败经验的基础上,提出反腐败不仅是各国政府的责任,也应当包括公共部门以外的私营部门 and 个人的支持与参与,并对私营部门和社会的参与及合作作出了规定。

(6) 民事责任与刑事责任相结合。腐败行为由于其巨大的社会危害性,各国立法都已将其列入犯罪行为范畴,纳入刑法调整。同时由于腐败常常牵涉巨大财产,给社会造成巨大浪费,因此《联合国反腐败公约》在规定了刑事责任的同时,也规定了民事责任。

3. 《联合国反腐败公约》的意义

《联合国反腐败公约》于2005年12月14日正式生效。这是联合国历史上通过的第一个用于指导国际反腐败斗争的法律文件,对预防腐败、界定腐败犯罪、反腐败国际合作、非法资产追缴等问题进行了法律上的规范,对各国加强国内的反腐行动、提高反腐成效、促进反腐国际合作具有重要意义。

《联合国反腐败公约》草案除序言外共分8个章节71项条款,包括总则,预防措施,定罪、制裁、救济及执法,国际合作,资产的追回,技术援助和信息交流,实施机制及最后条款。《联合国反腐败公约》草案涉及预防和打击腐败的立法、司法、行政执法及国家政策和舆论等方方面面,是一个重要、全面、综合性的反腐败国际法律文书。《联合国反腐败公约》草案对如下问题进行了法律上的规范:“腐败”的概念、“公职人员”

的概念和其他相关的概念、挪用或转用犯罪、财产非法增加罪、贿赂外国官员和国际组织官员行为的定罪、“双重犯罪原则”的适用、在引渡合作中不将腐败犯罪视为“政治犯罪”、被非法转移国外资产的追回机制、被追缴资产的返还或处置、被追缴资产的“分享”等。《联合国反腐败公约》草案为世界各国政府执行对各种腐败行为的定罪、惩处、责任追究、预防、国际法律合作、资产追回以及履约监督机制提供了法律依据。

6.13 国际非官方反腐败组织

6.13.1 透明国际

透明国际（Transparency International, TI）即“国际透明组织”，是一个监察贪污腐败的国际非政府组织，也是当今最著名、最活跃的非政府与非营利性国际反腐败组织。透明国际总部位于德国柏林，并在大约 90 个国家有分支机构。从 1995 年起，透明国际制定和每年公布清廉指数，提供一个可供比较的国际贪污状况列表。按国家排列的“国际透明性机构腐败认识指数”以 10 分为满分，数值越趋近于零，排名越靠后，说明越腐败；反之，数值越高排名越靠前，表明越廉洁。4 分以下表明整个社会都很腐败，7 分以上则说明整体比较廉洁。透明国际也和一些政府合作打击腐败。

国际透明组织将腐败定义为“公共部门中官员的行为，不论是从事政治事务的官员，还是行政管理的公务员，他们通过错误地使用公众委托给他们的权力，使他们自己或亲近于他们的人不正当和非法地富裕起来”。

6.13.2 国际商会

国际商会（The International Chamber of Commerce, ICC）成立于 1919 年，发展至今已拥有来自 130 多个国家的成员公司和协会，是全球唯一的代表所有企业的权威代言机构。

1. 国际商会的性质

国际商会是为世界商业服务的非政府间组织，是联合国等政府间组织的咨询机构。国际商会于 1919 年在美国发起，1920 年正式成立。其总部设在法国巴黎。

国际商会的基本目的是为开放的世界经济服务，坚信国际商业交流将导致更大的繁荣和国家之间的和平。

国际商会的会员已扩展到 100 多个国家之中，由数万个具有国际影响的商业组织和企业组成，已在 59 个国家成立了国家委员会或理事会，组织和协调国家范围内的商业活动。

2. 国际商会的职能

国际商会的主要职能有四个。

- (1) 在国际范围内代表商业界，特别是对联合国和政府专门机构充当商业发言人。
- (2) 促进建立在自由和公正竞争基础上的世界贸易和投资。
- (3) 协调统一贸易惯例，并为进出口商制定贸易术语和各种指南。

(4) 为商业提供实际服务，包括：设立解决国际商事纠纷的仲裁院、协调和管理货物临时免税进口的 ATA 单证册制度的国际局、商业法律和实务学会、反海事诈骗的国际海事局、反假冒商标和假冒产品的反假冒情报局、为世界航运创造市场条件的海事合作中心和经常组织举办各种专业讨论会和出版发行种类广泛的出版物。

6.13.3 反洗钱组织

国际反洗钱组织（The Egmont Group Financial Intelligence Units, FIUs）的主要目的在于提供管道，让各国监督机构加强对所属国家反洗钱活动工作的支援，其主要任务之一，是把交换资金移转情报的工作扩展并系统化。

目前，金融行动特别工作组是世界上最具影响力的反洗钱国际组织，这一组织于 1989 年由西方七国首脑会议发起成立，是一个政府间的国际组织，目前共有 36 个成员、20 多个观察员。中国已成为 FATF 的正式成员。

6.14 地区性反腐败行为组织

6.14.1 欧洲反腐败集团

欧洲反腐败的国际合作出现于 20 世纪 90 年代。在 1994 年召开的第 19 届欧洲委员会司法部长会议上，各国部长认识到腐败问题的严重危害性，就欧洲反腐合作达成共识。会议决定成立一个综合性的反腐败研究小组，研究制定反腐败行动计划和合作方式。会后，反腐败研究小组正式成立，草拟了欧洲反腐败行动计划。1996 年 11 月，欧洲委员会部长委员会审议批准了该计划，并通过了《反腐败行动纲领》。根据安排，反腐败研究小组将在欧洲委员会下属机构欧洲犯罪问题委员会和法律合作委员会的指导下，优先制定欧洲反腐败公约。

1997 年 6 月，第 21 届欧洲司法部长会议专题研究了腐败犯罪问题，建议尽早制定

一部将腐败定为刑事犯罪的公约。1997年10月，欧洲委员会各成员国国家元首和政府首脑第2届峰会专门研究了反腐败国际合作问题，并责成部长委员会制定反腐败原则，用于指导各成员国制定相关法律和开展反腐败斗争。1997年11月，部长委员会第101届会议通过了《关于反腐败斗争的20项指导原则》，具体内容为：采取预防腐败措施，提高公民对反腐败的认识，弘扬道德行为；制定针对腐败行为的刑事法律；确保腐败预防、调查、检控机构独立办案和拥有足够的权力及手段；制定将腐败分子的财产予以没收的规定；采取措施防止法人掩盖腐败犯罪；限制享有反腐败调查豁免权的人数；设立专门的反腐败机构，训练专职人员；立法终止贿金减税的传统做法；政府运作和公共行政程序公开透明；立法终止贿金减税的纪律处分条款；有关公务员法规增加反腐败和纪律处分条款；强化财务审计；明确外部审计在反腐败斗争中的作用；改进公务员责任制；制定公共采购公开制度，引进竞争机制；制定政党竞选捐款规则；发挥新闻监督作用；民法增加反腐败条款和对受害人予以补偿条款；鼓励反腐败研究；将反腐败与打击有组织犯罪和反洗钱结合起来；促进在各个领域的反腐败合作。

欧洲审计院总部位于卢森堡，是监督成员国履行欧盟义务的唯一特殊机构。审计院的成员来自各成员国，实行固定任期制。审计院主要关注欧盟预算支出的规范性审计，还开展一些特殊研究，以让欧洲议会确信资金得到了合理使用。审计院的职能主要是检测资金使用情况，它没有执行和处罚权，其权限仅就欧盟委员会提出、部长理事会通过的财务监管改革建议提出咨询意见。欧洲议会的财务监督主要通过它的预算委员会和预算控制委员会进行。

为了限制共同体机构的权力，并防止它们滥用职权，共同体条约明确授权欧洲法院对其他机构的权力行为进行司法审查。主要借鉴法国行政法，并参考其他成员国的法治传统，条约规定了三类可审查行为，并对违反共同体法律的机构行为具有撤销权。

欧盟监管机构是欧盟监察专员，它成立于1995年，但只负责监督其他欧盟机构而不是欧盟成员国。1998年5月，部长委员会第102届会议批准建立反腐败国家集团，旨在使成员国遵循其在该领域的承诺，增强反腐败能力。1999年1月27日，欧洲委员会成员国签署《欧洲委员会反腐败刑法公约》，旨在确定关于腐败犯罪的统一标准，推动国际刑事司法合作。该公约除序言外，共5章42条。它将腐败犯罪的范围扩大为13类犯罪，将贿赂行为区分为主动贿赂和被动贿赂，并根据不同的犯罪主体确定为10种贿赂犯罪。它还将贿赂的范围扩大到私营企业间的贿赂。该公约同时将影响力交易、赃款交换、做假账，以及协助腐败分子规定为刑事犯罪。为将反腐败措施落到实处，该公约特别要求各签署国必须通过立法将上述行为定为刑事犯罪，制定具体的腐败罪惩治条例，设立专门的反腐败机构，制定关于检举人保护及赃款没收的规定，加强国际刑事司法合作。目

前该公约有 22 个国家签署。

1999 年 11 月 4 日，欧洲委员会成员国签署《欧洲委员会反腐败民法公约》，制定该公约是因为《欧洲委员会反腐败刑法公约》不能解决因腐败行为获得救济并在法律上得到公平的经济赔偿的问题。《欧洲委员会反腐败刑法公约》解决了这一问题，其最大的特点就是对因腐败造成损失而提出损害赔偿做出具体明确的规范。它要求各缔约方应当在其国内法中做出规定，因腐败行为而遭受损害的人有权提起诉讼，以便充分获得包括物质损害、利益损失和非金钱损失在内的补偿。

1997 年 5 月，欧洲联盟通过了《打击欧洲共同体官员或欧洲联盟成员国官员腐败公约》，禁止对欧洲联盟公职人员进行贿赂。该公约除序言外，共有 16 条，对欧洲共同体官员和国家官员作出明确定义，并且将腐败行为分为消极腐败和积极腐败，提出了一事不再理的原则，突出了欧洲法院的作用。

此外，欧洲委员会建立了一个同行评审机制，以追踪 42 个国家对上述原则及公约的落实情况。欧盟还制订了指导成员国的若干相关文件，包括欧盟 1997 年发布的《打击欧洲共同体或成员国官员腐败行为的公约》、1998 年发布的《反私有部门腐败联合行动》和 2002 年发布的《欧盟反私有部门腐败框架》。2000 年制订的《稳定协议》由七个东南欧国家签署，随后还制订了追踪落实的同行审查机制——《稳定协议反腐败行动计划》。

6.14.2 区域开发银行

美洲开发银行是世界上成立最早的区域性开发银行，于 1959 年 12 月设立，1960 年 10 月正式开业。它的原始成员国除了美国外，多为来自拉丁美洲和加勒比地区的一些国家，来自该区域外的国家也可加入。目前，美洲开发银行成员国为 48 个。它的宗旨是：集中各成员国的力量，对拉丁美洲国家的经济、社会发展提供资金和技术帮助，并协助它们为加速经济发展和社会进步作出贡献。1998 年 1 月，美洲开发银行制定了新的政府采购政策，以预反腐败行为发生。新的政府采购政策包括如下内容：暂时或永久地禁止有腐败行为的公司和个人参与未来的合同；如果借贷人和受益人没有采取适当的措施抑制腐败，取消其贷款资格；投标文件必须包括审计条款，金融计划的供应商和订约人要受到审计的约束；订约人要接受“无贿赂宣誓”，签订合同要符合反腐败的惯例。

亚洲开发银行成立于 1966 年，总部设在菲律宾首都马尼拉，系联合国亚洲及太平洋经济社会委员会赞助设立的机构，其宗旨是通过向发展中国家和地区直接提供贷款或技术援助，促进该地区的经济发展。它每年向发展中国家的经济和社会发展项目提供贷款或投资。目前，亚太地区 48 个国家成为其会员，欧美 16 个国家也加入该组织。50 多年

来，亚洲开发银行向亚太地区各国提供了上千亿美元的贷款和技术援助，支持开发项目数千个，但因屡屡发生腐败行为令亚洲开发银行深感头痛。1998年，面对严重的亚洲金融风暴和日益高涨的国际反腐败浪潮，亚洲开发银行提出了反腐败政策，将各国反腐败进展情况与贷款挂钩，并制定了一系列具体措施。亚洲开发银行制定了《亚洲开发银行反腐败政策》，全面阐述了腐败的定义、危害，以及亚洲开发银行的反腐败举措，包括：帮助发展中成员国建立竞争管理体系；支持各国的反腐败努力；确保亚洲开发银行工作人员恪守最高道德准则。亚洲开发银行积极参与一些国家的公共行政改革，帮助其建立起完善的行政管理制度，使腐败行为难以得逞。亚洲开发银行还修改了其采购原则，规定工程投标书中必须填写“保证不行贿”条款，招标过程保证公开、公正、透明。承包商必须在合同文件中注明，在采购过程中或合同执行中决不额外支付佣金、好处费、礼品等。修改后的采购指导原则还规定：对在竞争中犯有腐败和欺骗行为的投标商，一经发现即取消其投标资格；借贷方或贷款受益者在采购过程中或合同执行中犯有腐败或欺骗行为，一经发现即收回其采购贷款或工程贷款；在投标过程中或合同执行中犯有腐败或欺骗行为的公司，将被宣布为不法公司；亚洲开发银行有权检查供应商，有权指定独立审计公司对其进行审计。

6.15 国外利用信息科技手段预防腐败的经验借鉴

每个国家都有不同的历史文化环境和政治体制，各国廉政风险防范建设经验也存在差异，但发达国家和一些清廉指数比较高的国家预防腐败的手段大体相同。廉政风险防范不仅从制度、法律、机构、道德四个方面完善，更是利用信息化手段成功预防腐败。英美、北欧等国家在反腐败方面有很多经验值得我们学习和借鉴。当前，我国已经将反腐败提高到关系中国共产党和国家的生死存亡的高度，借鉴发达国家和一些清廉指数比较高的国家的经验对于开展这项工作具有十分重要的意义。

国外廉政风险防范除了需要建立公开、透明的监督机制和独立的反腐败机构，加强社会监督、反腐法制建设、廉政文化建设之外，信息化手段也必不可少。

以高科技为基础的信息化手段在反腐败领域也是大有作为。充分利用信息化手段，从源头上预防腐败业已成为国际反腐的新趋向。不少国家还积累了一些可供中国借鉴的有益经验。

1. 积极推行电子政务

电子政务是指政府部门/机构利用现代信息科技和网络技术，实现高效、透明、规范

的电子化内部办公，协同办公和对外服务的程序、系统、过程和界面。电子政务主要关注的是政府机构使用信息技术（如万维网、互联网和移动计算），赋予政府部门以独特的能力，转变其与公民、企业、政府部门之间的关系。这些技术可以提高政府透明度，促进政府服务更加便利化，增加政府收益或减少政府运行成本，进而预防腐败。透明是最好的“反腐药”，电子政务就是阳光政府，使政府信息透明化。通过电子政务使政务信息公开，促使公职人员“不敢腐”。

例如，英国建立了较完备的信息公开制度。包括政府部门、地方政府、公共服务机构、公立学校和警察系统在内的公共机构，有义务公布有关自身职权和活动的信息；社会公众也有权向这些公共机构索取和查询特定信息。此外，韩国的 OPEN 系统也得到了国内外一致认可，所有政府工作处理流程都会第一时间在这里公开，使政务信息公开、透明，有效预防了政府腐败。

通过推行电子政务使政务信息公开，公共资源的调配始终处在社会大众的监督之下，公职人员履职时自然不敢掉以轻心。

2. 加强基于网络的舆论监督

随着互联网的发展，网络媒体也逐渐走进人们生活的各个角落，它们在监督腐败中起着重要的作用。数亿网民可以通过网络等技术手段进行监督、举报等。阳光政治与公民监督是相辅相成的关系，媒体曝光带来的舆论风暴会严重冲击当事公职人员的声誉，所以通过网络进行舆论监督对试图涉腐的人员是一种威慑。

在巴西，媒体经常揭出官员的腐败丑闻，此外，由于互联网提供的便利，普通百姓也加入了揭批腐败现象的行列，形成了相当大的社会震慑力量。越南也借助媒体主动开通了一些基于互联网的贪腐信息举报及信息交换平台。在法国，一些网站和报纸经常刊登政界和商界的调查报道，让法国政商界人士心惊胆战。

3. 构建信息化平台

构建信息化平台，可以使制度受到有效的制约，进而预防腐败。例如，可以建立可供查询的罪犯数据库，提高涉腐成本。

马来西亚政府设有“贪污罪犯数据库”，将因涉及贪污案件而被定罪者的照片、身份和案情等信息上传并公开。目前，这个数据库已有将近 800 名贪污罪犯的信息。马来西亚反贪污委员会官员林锦新对新华社记者说，“贪污罪犯数据库”的建立首先会对其他人产生震慑作用，因为个人信息被公布在这样一个平台是很大的耻辱。而且，外国机构和

私人企业等都可以参考该数据库，这将使曾有腐败行为的人在以后的出国、就业等方面受到很大影响，从而提高了涉腐成本。

美国利用信息化平台，也有效地防止了腐败。例如，美国的金融实名制，为规范金融信息化管理、提高金融领域的工作效率而建立。但随着信息化水平的提高和全美计算机联网的实现，金融实名制成为预防和发现腐败的锐利武器。因为它规定任何人必须以真实姓名设立银行账户，否则予以没收，并对以虚假姓名存款者开户的金融机构职员予以严厉惩罚。实行该制度后，公务员银行账号上的存款数额非常清楚，这就有效避免了因贪污而存款大幅增加的现象，使公务员不敢腐败。

【参考文献】

- [1] 倪星，程宇．北欧国家的廉政建设及其对中国的启示[J]．广州大学学报：社会科学版，2008（04）：8-13.
- [2] 由田．北欧廉政文化建设的基本经验及对我国的启示[D]．黑龙江省社会科学院，2012.
- [3] 李文．东亚国家廉政文化建设比较研究[J]．浙江社会科学，2006（03）：50-56.
- [4] 孙智敏．德国廉政建设的启示[J]．中国税务，2006（10）：62-63.
- [5] 王福．俄罗斯反腐败机制建设与启示[D]．辽宁师范大学，2014.
- [6] 陈章联．遏制腐败关键在机制——德国廉政建设经验借鉴[J]．特区理论与实践，2001（04）：60-62.
- [7] 马莺．法国廉政体系研究[D]．苏州大学，2007.
- [8] 段淑娟．芬兰政府廉政建设研究[D]．华中师范大学，2008.
- [9] 詹小洪．韩国腐败文化与廉政建设[J]．炎黄春秋，2010（02）：77-79.
- [10] 高亮．加拿大廉政体系建设的经验与启示[D]．海南大学，2013.
- [11] 吴倩君．美国联邦政府反腐败体制研究[D]．南昌大学，2013.
- [12] 何永进．瑞典廉政文化及对反腐败的影响[D]．河北师范大学，2010.
- [13] 李家亮．新加坡廉政制度建设研究[D]．云南大学，2010.
- [14] 鲁文慧．新西兰廉政专员制度[D]．厦门大学，2014.

- [15] 周鑫. 新加坡反腐机制及其对我国廉政建设的启示[D]. 河北大学, 2014.
- [16] 周磊. 新加坡政府廉政建设及对中国的启示[D]. 黑龙江大学, 2014.
- [17] 丁宁. 中国与新西兰廉政建设比较研究[J]. 商, 2013 (16): 193.
- [18] 洪滔, 杨秋莉. 新西兰反腐败经验对我国廉政建设的启示[J]. 环球市场信息导报, 2015 (11): 106-107.
- [19] 康桂绮. 转型期匈牙利廉政制度体系建设研究[D]. 山西大学, 2012.
- [20] 栾春玉. 新西兰的“清廉”形象从何而来[J]. 才智 (人事人才), 2005 (11): 44-45.
- [21] 马占稳. 韩国反腐败中的制度建设 (上) [J]. 北京行政学院学报, 2013 (03): 15-21.
- [22] 马占稳. 韩国反腐败中的制度建设 (下) [J]. 北京行政学院学报, 2013 (04): 25-34.
- [23] 裴志军. 韩国政府反腐败政策研究[D]. 浙江大学, 2002.

第7章 中国廉政风险防范的做法及技防经验

相比于国外的廉政风险建设与防范工作，中国的反腐倡廉有着自身的特点，并且在不同地区、不同领域取得了良好的成果。本章将首先分析香港、澳门的廉政制度建设工作，以香港廉政公署为重点，解读香港廉洁指数居世界前列的原因；接下来介绍内地中纪委的反腐流程与阶段性成果，特别介绍了新时期中纪委利用互联网新技术进行反腐的新举措；此外，本章分别以北京市、上海市、青岛市为研究对象，介绍了各市当前具有特色，并取得一定成效的廉政建设措施与实践。在介绍国内各地区廉政建设做法的同时，分别分析总结了各地区、组织在廉政风险防范方面的技防经验，为我国其他地区的反腐与廉政建设提供有益的参考借鉴。

7.1 香港廉政公署

“香港优势，胜在有你和 ICAC”是香港家喻户晓、深入人心的一句标语，这句标语也反映了香港居民和社会对廉政公署的信任和认可。香港廉政公署自成立以来，以其卓有成效的反贪实践，赢得了“亚洲最成功的反贪机构”的美誉，并且吸引了有关国际组织、国家和地区赴港学习交流。我们可以通过对香港廉署的发展历程、运作方式地深入了解，分析其取得成功的经验，这对我们开展反腐败斗争具有借鉴意义。

7.1.1 香港廉政公署的成立及影响

在社会贪污问题愈演愈烈、公共秩序非常混乱的背景下，港英当局为了有效遏制贪污蔓延和应对强大的社会舆论压力，决定成立一个独立的反贪机构——廉政公署。1974年2月15日，香港立法局通过《总督特派廉政专员公署条例》（现行《廉政公署条例》），“总督特派廉政专员公署”正式成立，简称“廉政公署”或“廉署”。廉政公署英文名称

为“Independent Commission Against Corruption”，直译为“独立反贪公署”。“独立”正是该机构的精髓，廉署作为一个与警察部队在内的所有政府部门脱离的、独立的反贪机构，自成立以来严惩贪污腐败，成为香港的制度性反腐利器。经过多年的不懈努力，廉署已经基本形成了肃贪倡廉的长效机制，在一定程度上成为香港法律、政治和精神上的强大力量，也促进了香港社会的法治与文明进步。

廉政公署的成立是香港反贪史上的一个重大转折点，自此之后香港进入反腐倡廉的新纪元。廉署成立之初，便展开了较大力度的被称为“廉政风暴”的严厉打击贪污的活动，首先打掉了“全世界最富有的总警司”葛柏，这次行动使廉署名声大振，在市民中树立了威望，也促使市民更加积极地配合廉署的工作。在廉署大刀阔斧的反贪行动下，香港政府部门和公共机构中的集体贪污被彻底摧毁，明目张胆的贪污基本上不复存在，私营机构也在廉署及有关部门的帮助下强化了内部廉洁机制，社会各界普遍认为政府的廉洁程度明显提高，香港的反贪成就得到了国际社会的广泛认可。

廉政公署为香港社会的稳定繁荣做出了巨大的贡献，在公众心目中树立了良好的形象。董建华曾说：“香港以廉洁的公务员队伍和公平竞争的营商环境称誉海外，廉署实在居功甚傲”。廉署的成功为许多国家和地区的反贪工作提供了良好的示范作用和值得借鉴的经验。

7.1.2 香港廉政公署的运作方式

廉署按照落实“不敢贪、不能贪、不想贪”的三位一体思想，组织了内部机构，下设执行处、防止贪污处和社关处三个工作部门，在功能上互相配合。署内的行政工作则由行政总部负责。廉署处下面设科，科下面又分若干小组，这就是廉署的基本组织机构。本小节将从香港廉政公署的组织架构、举报与调查、防贪工作和监察与制衡四方面来介绍廉署的运作方式。

1. 香港廉政公署的组织架构

为了在肃贪倡廉工作中取得成果，廉政公署自成立之始便制定了一套整体策略，通过执行处、防止贪污处、社区关系处“三管齐下”，打击贪污。图 7-1 为香港廉政公署的组织架构图。

各个部门的主要工作职责如下。

执行处：接受市民举报贪污和调查怀疑贪污的罪行。

防止贪污处：审视各政府部门及公共机构的工作常规及程序，以减少可能出现贪污

的情况；另外，该处亦应私营机构的要求，提供防贪顾问服务。

社区关系处：教导市民认识贪污的影响，并争取让市民积极支持反贪工作。

“三管齐下”的策略着重培养公众对抗贪污的意识。检控虽然可以起到阻止和威慑作用，但预防及教育工作亦不可或缺。唯有令市民彻底改变对贪污的态度，才可令反贪工作成效持久。多年来的实际经验一再证实这是行之有效的策略。



图 7-1 香港廉政公署组织架构图

（图片来源：香港廉政公署网站）

2. 香港廉政公署举报与调查

香港廉政公署的执行处接受及处理贪污举报，其举报中心提供以下服务。

- （1）全年每天 24 小时运作，接受公众人士投诉及查询。
- （2）一般情况下，廉署会于收到贪污举报后的 48 小时内联络投诉人，安排会见。
- （3）按照妥善程序记录投诉资料，确保投诉不受干预及绝对保密。

香港公民可以在廉署的举报中心或者分区办事处亲身举报身边的贪污情况，执行处接到举报之后，将对投诉进行调查，调查投诉程序如图 7-2 所示。

执行处按照既定的程序进行调查工作。所有调查工作均绝对保密。《防止贿赂条例》规定任何人不得直接或间接通知受疑人，从而让其知道正被调查，否则即属违法。调查结束后，如未有足够证据提出检控，有关案件便会呈交审查贪污举报咨询委员会审议。只有该委员会才有权终止调查工作。执行处的调查工作是收集证据，并无权作出检控的决定。执行处会向律政司司长提交调查结果，供其研究及决定是否根据反贪法例提出检控。

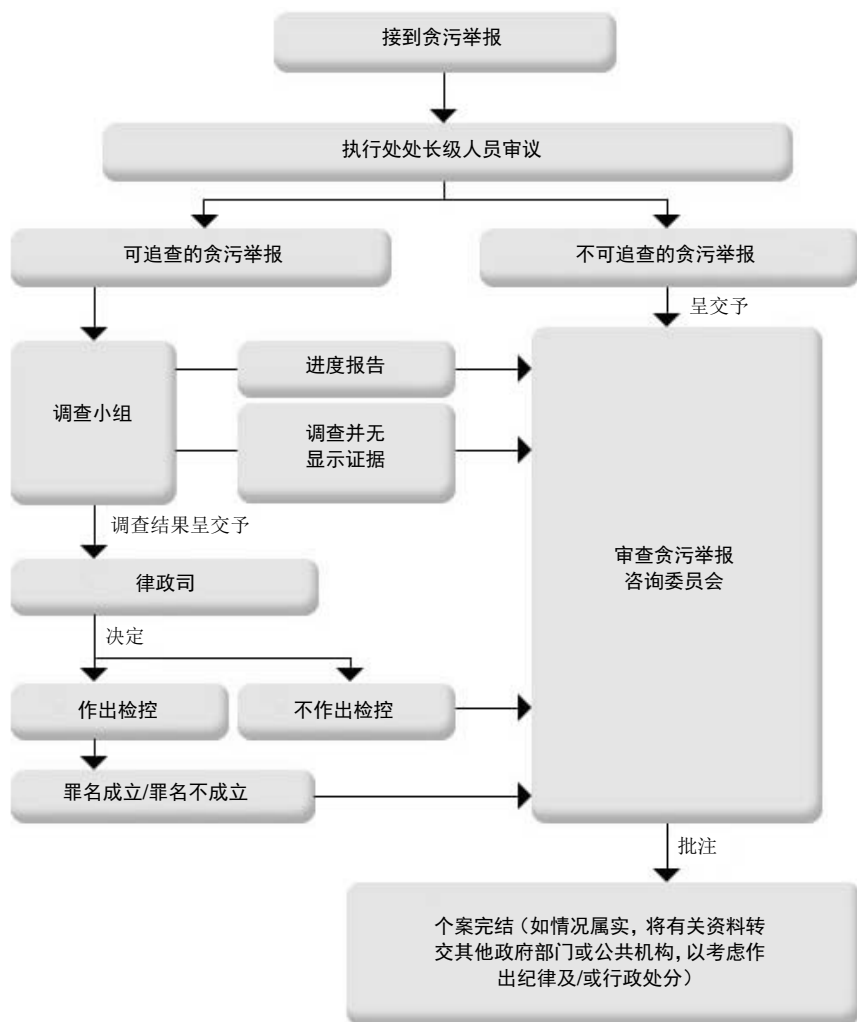


图 7-2 香港廉署执行处调查投诉程序

(图片来源: 香港廉政公署网站)

3. 香港廉政公署的监察与制衡

法律赋予廉署广泛的调查权力, 故需设有完备的监察与制衡机制, 防止权力被滥用。

1) 行政长官/行政会议

廉政公署直接向行政长官负责, 廉政专员亦定期向行政会议汇报。

2) 立法会监督

立法会有权赋予或撤销廉政公署的权力, 并要求廉政专员出席立法会会议, 解答有关廉政公署的政策及经费问题。

3) 独立检控权

调查后检控与否属于律政司司长的权力。调查和检控权分立，可以确保不只以廉政公署的判断作出检控决定，防止滥权。

4) 司法监督

司法独立可确保廉政公署不越轨。在司法监督下，廉政公署行使某些权力前，必须事先获得法庭的准许。同时，廉政公署会谨慎研究法官就调查工作所提出的意见或批评，并检讨执法程序，确保权力不被滥用。

5) 传媒

透过传媒监察，不断加强廉政公署对公众的问责性。

6) 咨询委员会

行政长官委任社会贤达，组成四个咨询委员会，监察廉政公署各方面的工作。这些委员会都是由非官守的委员出任主席。

7) 廉政公署事宜投诉委员会

廉政公署事宜投诉委员会独立运作，监察及复检所有涉及廉署及廉署人员的非刑事投诉。委员会成员由行政长官委任，委员包括立法会议员和社会贤达。

8) 内部监察

廉政公署要求职员恪守最高的诚信水平。廉署自成立以来已设有一个内部调查及监察单位，廉政公署人员如被指涉及贪污或相关的刑事罪行，其就会进行调查。

廉署的公平、公正运行，离不开内外的监察与制衡，也正是因为有这样较为严密的监察机制，廉署才可以在拥有很大权力的情况下，依然保持良好的工作秩序，为香港的反腐、防腐工作保驾护航。

4. 香港廉政公署的防贪工作

香港廉政公署的防止贪污处的主要职责为审查各政府部门及公共机构的工作常规和程序，并建议修订容易导致贪污的工作方法及程序。此外，防止贪污处还应私营机构和个别人士的要求提供防贪建议。

廉署防贪处最重要的任务是对所有公共服务的主要范畴，如执法工作、发牌及监管制度、采购、合约管理、人事管理及工务工程等，进行防贪审查研究。到目前为止，防止贪污处几乎对所有政府部门及大部分公共机构的主要工作程序进行过防贪审查研究。防贪审查研究工作流程如图 7-3 所示。

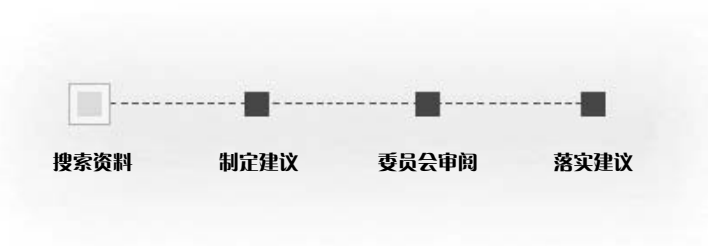


图 7-3 防贪审查研究工作流程

（图片来源：香港廉政公署网站）

同时，防止贪污处密切留意公共政策和行政管理的发展，并且对公营机构提供以下协助与服务。

- （1）制定新措施、政策及程序。
- （2）草拟立法建议。
- （3）判授重要招标及特许申请。

防止贪污处还为公营机构雇员举办研讨会和工作坊，提高他们的防贪意识及推广最佳工作常规，内容包括部门直接采购事宜、公共楼宇管理、合约管理、处理欠债职员等。

7.1.3 香港廉政公署的反腐经验

通过对香港廉政公署的机构设置、运作方式与制度保障的分析，廉署反腐成功的经验可以归纳为四点。

1. “三管齐下”的反腐倡廉策略

反腐败成功的一个关键因素是考虑周详、计划严密、便于操作的长期策略。香港在廉署成立之初即提出了执法、预防、教育“三管齐下”的全方位反腐倡廉策略，并设置执行处、防止贪污处和社区关系处三个部门从组织上予以保障。廉署在三条战线上统一行动，从三个方面与腐败行为作战，实践证明这种策略是成功的。第一方面调查案件见效最快，第二方面旨在堵塞制度上的漏洞，第三方面力求得到公众支持，并在思想观念上提倡廉洁奉公。第一方面治标，后两个方面治本，力图使反腐倡廉制度化，从根本上杜绝贪污腐败滋生。

2. 多层次、多渠道的监督机制

廉署在香港被喻为社会的督查机构，位高权重。由于权力的强制性、排他性和易腐

性等特点，不受监督的权力必然导致腐败，这就决定了廉署必须接受监督。香港社会为廉署设计了一套行之有效的监督与制衡机制，使廉署的工作受到内部和外部多方面的监督。监督主要来自四个方面：①分权制约，②分权委员会制衡，③投诉机构制衡，④廉署内部管理和内部调查及监察组的监督。

3. 确保举报渠道畅通无阻

贪污、贿赂行为有各种形式，存在于社会的各个角落，只有依靠广大民众，才能对贪污犯罪分子形成有效的监督。香港廉政公署积极开展各种反贪宣传活动，鼓励民众大力举报贪污行为，廉署执行处的举报中心 24 小时办公，随时接受群众的举报，民众也可到遍布香港各地的廉署社区关系处分区办事处投诉。举报者可亲自到办事处举报，也可通过电话、信函举报，匿名与否也尊重举报者的意愿。廉政公署依法对举报者的材料严格保密，保证举报人免受打击报复。廉署对每一宗举报都认真对待，一般来说，具名举报人在 24 小时内就可得到廉署对该项举报的处理意见。廉署的做法赢得了香港人民的信任，绝大部分人选择实名举报。

4. 及时堵塞贪污漏洞

如果某一部门存在较多的贪污现象，就表明该部门的工作程序存在问题，有必要修正程序，加强监督。香港政府对防贪工作极为重视，廉署设有专门的防止贪污处，各政府部门也设有防贪小组，专门负责政府部门和其他机构的防贪工作。政府制定每一项政策前要先征询防贪处的意见，以防造成新的贪污机会。私人机构如存在贪污问题，也可寻求防贪处的帮助，由该处提出治理办法。

7.2 澳门廉政制度

澳门的廉政建设工作也经历了一段相对漫长的过程，从 20 世纪 60 年代比较差的社会风气，到如今制度规范、廉洁文明的新风貌，澳门廉政制度的建设与实践得到了其他地区与澳门居民的一致认可。本节将着重介绍澳门实施良好的公职人员财产申报制度、澳门廉政公署的运行机制，并总结了澳门廉政建设与风险防范的经验。

7.2.1 澳门公职人员财产申报制度的主要内容

公职人员财产申报制度是许多国家和地区用于监控公职人员的财产状况、防范利益冲突的重要措施，对监督掌握公权力的官员的不轨行为，减少和防止腐败现象具有重要意义。

2009年,澳门特区新一届政府宣誓就职,提出构建透明政府,推行阳光政策,强化监督机制。而在2006年,澳门欧文龙案发生,发现其拥有巨额不法资产,且大部分不法收入分别藏匿于中国香港和其他国家,但未能通过财产申报制度及早发现,暴露出财产申报资料不公开的严重弊端。为此,澳门特别行政区政府决定修改财产申报法,改进公职人员财产申报制度并增加财产公开的内容。

2013年1月3日,澳门立法会通过了新修改的《财产及利益申报法律制度》,于2013年4月22日正式生效。尽管澳门的财产申报制度仍然存在不少问题,但澳门从公职人员财产申报到财产公示不断探索的经验,对于刚刚着手建立财产申报制度的国家或地区具有重要的借鉴价值。

澳门《财产及利益申报法律制度》全面规定了澳门公职人员财产申报书的具体内容及提交程序等,主要包括申报主体、申报内容、申报方式与时间、申报地点、申报不实后果等。

1. 申报主体

根据规定,所有级别的公职人员都要申报,包括公共职位据位人^①和公共行政工作人员两大类。前者包括行政长官及主要官员、立法会议员、司法官员、行政会成员、公共行政部门的领导及主管人员、公营企业和公共资本企业等机构的负责人等;后者包括定期或临时委任的公务员、保安部队文职或军事化人员及海关人员等。

申报主体的范围非常广泛,不仅包括正式在编人员,还包括编制外聘用人员。

2. 申报内容

财产申报书的内容分为四部分,第一部分为申报人及其配偶或与其有事实婚姻关系的个人身份资料,以及申报人的薪俸点或月报酬;第二部分为申报的具体内容,包括资产、收益、负债、兼职及曾任职五项;第三部分为过去两年基于担任公共职位而获得的直接或间接的经济利益或优惠,特别是财务上的赞助;第四部分为财产申报公开内容,由财产申报公开人员填写,具体内容在公示管理部分进行介绍。为加强监督,申报人位

① 公共职位据位人包括:行政长官及主要官员,主要官员包括司长、廉政专员、审计长、警察总局局长、海关关长;立法会议员;司法官员;行政会成员(包括自治部门、自治基金及其他公务法人在内的公共行政部门的领导及主管人员,以及该等公共行政部门的领导、行政管理、管理及监察机关的主席及成员);公营企业、公共资本企业或公共资本占多数出资额的企业,以及公产的特许企业的行政管理机关及监察机关的据位人;代表澳门特别行政区的官方董事及政府代表;其他等同领导及主管职位的据位人,尤其是办公室主任及顾问。

于澳门以外，在澳门以外产生、形成、收取、经营或给付的财产，以及通过中间人拥有的财产也要申报。

3. 申报方式与时间

申报以申报人填写统一制定的表格方式做出，申报书包括一份正本和两份副本。申报人既可亲自前往申报点申报，也可通过邮寄方式送交申报书。

申报时间一般为上一次申报后 5 年，如有新任职、终止职务、调动、续任，以及公共行政工作人员公职薪俸表所载薪俸点变动达 85 点^①的，自发生之日起 90 日内重新提交申报书。如果申报人不在规定期限内提交申报书，可停止其薪俸或底薪的 1/6，直至提交申报书为止。

如申报人不按终审法院院长或廉政专员所定的期限（不超过 30 日）提交申报书，则触犯违令罪。

4. 申报地点

申报书的提交地点分终审法院办事处和廉政公署两个地方。终审法院办事处的提交对象为公共职位据位人、廉政公署工作人员，以及有一方申报地点为终审法院办事处的夫妇或有事实婚姻关系的两人。廉政公署的提交对象为上述对象以外的公共行政工作人员。

5. 申报不实的后果

申报人因不可宽恕的过错导致申报资料不实的，将被处以所担任职位 3 个月至 1 年报酬的罚款；故意隐瞒不报的，要承担刑事责任，如处罚罚金，则罚金不低于所担任职位 6 个月的报酬。实际财产异常超过所申报的财产，且对如何和何时拥有不作具体解释或不能合理解释财产合法来源的，可能构成巨额财产来源不明罪，判处最高 3 年徒刑或处以罚金。因申报人故意隐瞒不报或财产来源不明而被判刑的，可处申报人最长 10 年内禁止担任公共职位及公职。申报人的配偶或与其有事实婚姻关系者在申报中故意或不合理地不遵守配合义务的，可处最高 2 年徒刑或最高 240 日罚金^②。

① 据澳门《公务人员职程制度》第 4 条，薪俸点的对应薪俸金额为薪俸点 100 点的对应金额乘以薪俸点再除以 100。澳门对公职人员的薪俸实行动态调整，根据澳门第 6/2013 号法律《调整公共行政工作人员的薪俸、退休金及抚恤金》第 1 条，薪俸点 100 点的金额调整为 7000 澳门币，公职薪俸表所载薪俸点 85 点对应金额即为 5950 澳门币。

② 240 日罚金是指 240 个工作日的报酬总额。

7.2.2 财产申报制度的启示与经验

澳门的财产申报制度的确定经历了一个相对漫长坎坷的过程，最终在吸取世界各地财产申报制度优点的基础上，结合当地实情进行调整与取舍，形成了一套较为合理有效的制度，这对我国的财产申报制度建设具有重要的借鉴意义。

1. 解决好财产申报中的个人隐私问题

财产申报制度难以实行的主要问题之一在于该制度在某种程度上侵犯了公职人员的部分隐私权，政府部门需要找到一种有效的方式来平衡公众知情权和公职人员个人隐私权之间的矛盾。澳门特区政府的破解之道就是既要公布官员的财产，也要适当考虑官员的正当要求，只有公共职位据位人和副局长以上的官员才需要公示财产，他们也不是要公布所有财产，只需公布法律要求的其中一部分。新的规定减少了公职人员对财产申报制度的抵触情绪，保障了个人隐私权，同时也保证了普通民众应该享有的知情权，是一种合理的解决办法。

2. 合理利用互联网信息技术推动制度实施

互联网时代，可以充分利用先进的信息技术，推动财产申报制度的实施与完善。澳门新《财产申报法》注重逐步利用电脑技术为财产申报制度的顺利推行提供便利条件。申报人可从澳门廉政公署网站上下载申报表格，不再强制申报人使用政府部门印制的专用表格，大大减轻了行政成本，使申报程序更简单。同时，民众可随时从澳门特别行政区法院网站查阅公职人员的财产申报情况，以进行有效监督，保障该制度顺利施行。

3. 用立法的形式将公职人员财产申报的各项规定予以法制化

澳门《财产申报法》详细规定了对各种违规行为的法律惩罚措施，从拖延提交财产申报书的扣罚薪金到虚假或不实申报最高判三年徒刑或科罚金等，维护了财产申报制度的权威性。内地有关干部财产申报的规定多由中共中央有关部门与政府部门联合制定，没有上升到国家法律的层面，对财产申报中的不轨行为无法发挥有效的威慑力，因此，内地相关部门应该像澳门学习，加强该领域的法律法规建设。

7.3 中纪委新时期反腐

自党的十八大以来，中央新一届领导集体更是就反腐倡廉话题高调发表措辞严厉的表态，予以亡党亡国之警，反腐力度不断加大。中纪委作为反腐的主力，采取了不少新

措施,取得了良好的效果。本节将介绍中纪委的“互联网+”新举措、中纪委监察部网站、新时期中纪委为反腐倡廉所做的有效探索和进展。

7.3.1 中纪委迈入“互联网+”时代

互联网时代,人们生活的方方面面都与网络接轨,“互联网+”成为各界探索和新发展的新方向。中纪委也紧随时代潮流,根据自身情况调整反腐策略,迈入了“互联网+”的新时代。

2015年6月18日,中纪委网站发消息称,已在其手机客户端开通“反‘四风’一键式”^①举报窗口,主要受理违规公款吃喝、公款旅游、违规配备使用公务用车、违规发放津补贴或福利、违规收送礼品礼金、大办婚丧喜庆等问题举报。从网站和客户端所肩负的反腐任务而言,这将是中纪委反腐启动“互联网+”震慑模式的开端,表明中纪委反腐迈入了新的阶段。

相比网页端的举报界面与流程,客户端的“一键式”举报程序更简单,只需选择“四风”问题中的任意一项,就可以直接进行下一步,填写具体内容和发生日期。上传的文件可以包括图片和视频。而且,移动客户端的“一键式”举报均为匿名。

公开数据显示,手机客户端举报专区上线前,党风政风监督室网络举报数据处理后台日均接件为250~300件。6月18日10点专区上线后,当日收到网络举报1033件,其中通过手机客户端举报的就有691件,约占总数的66.89%。

国家行政学院公共管理教研部教授、公共行政教研室主任竹立家在接受《财经》记者采访时提到,“一键式”举报是为了让更多的人参与反腐,“以前是中纪委关起门来反腐,现在则是鼓励全民反腐,以及靠舆论来反腐。”竹立家认为,“一键式”举报方便、快捷,让公众和公众舆论成为了反腐最重要的民间力量,同时政府也在传达一种信号,“政府是鼓励公众反腐的,高压之下,对于纠正‘四风’是很有利的。”

“互联网+”反腐使互联网在反腐败,尤其是群众参与方面得到了应用。十八大之后,中纪委更开放、更自信,敢于并且善于利用互联网推进工作的具体实施,并且不畏惧公众的指责与监督。而这都是领导人观念的改变,领导人对待反腐败的坚定决心,显示出中纪委的透明和自信。

^① “四风”即形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风。

7.3.2 中纪委反腐新思路

新时期的中纪委反腐，逐渐脱离了过去较为保守的工作理念，从思路、方法上大胆创新，同时也根据反腐进展实时调整战略，保证了反腐工作的顺利推进。

2014年1月13日，在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第三次全体会议上，王岐山同志明确表示，下一步工作要转变工作理念和工作方式，“坚持抓早抓小，治病救人”。中纪委反腐新思路“抓早抓小”的具体要求是，“全面掌握党员干部的思想、工作、生活情况，对党员干部身上的问题要早发现、早提醒、早纠正、早查处，对苗头性问题及时约谈、函询，加强诫勉谈话工作，防止小问题演变成大问题。”

事实上，“抓早抓小”的反腐败策略从2013年开始便有所提及，从“八项规定”到“反四风”，具体到“贺卡禁令”，中央在反腐败上开始着手细节反腐。

【背景资料】

2013年3月，中纪委通报，江西省上饶县清水乡前汪村利用村委会新办公场所搬迁之机，大摆宴席，清水乡党委书记、乡长被免职处理，前汪村党支部书记受到撤职处分。与此同时，通报还有5起，主要问题是公款宴请、公款私用、公款旅游、乱发补助等行为。

2013年中秋、国庆前夕，中纪委一反常态，先后于8月21日、9月3日、9月6日、9月13日、9月16日连发五道禁令，传达反“四风”精神，并公布了监督举报电话。

2013年11月初，中纪委发出《关于严禁公款购买印制寄送贺年卡等物品的通知》，进一步要求各级党政机关、国有企事业单位和金融机构，严禁用公款购买、印制、邮寄、赠送贺年卡、明信片、年历等物品。

系列反腐举措，成效显著。数据显示，2013年，全国各级纪检监察机关共函询18095人、谈话42739人，其中作了结处理43871人。

从“餐桌反腐”到“贺卡反腐”，中纪委反腐“抓早抓小”新思路逐渐明晰。“抓早抓小”体现了从源头上防治腐败的新思路，反映了中国共产党对反腐倡廉规律认识的不断深化。然而面对新问题，如何完善“抓早抓小”的反腐策略以健全反腐制度，也是中纪委需要思考与解决的问题。例如，中纪委在中秋、国庆“两节”前发出的“禁令”只是一个通知，它的约束效力具有时效性，如果将之变成长期有效的一种行为规范，还是需要上升到党内纪律甚至是法律法规。

总之，中纪委从细节着手的反腐思路取得了较显著的效果，并且得到了专家与民众的一致认可，是中纪委新时期反腐的有益探索。

7.3.3 中纪委监察部网站

自 2013 年 9 月 2 日上线以来,中纪委监察部网站迅速走红,不仅赢得极高的人气,也成为重要的互联网新闻信息源。数据显示,中央纪委监察部网站日均访问量达到 120 万人次,最高日访问量达到 600 万人次;作为网站核心业务之一,网络举报最高时更是达到每天 800 件,网站在 Alexa 的排名进入全国党务政务网站前列。图 7-4 为中纪委监察部网站的首页(截图时间为 2015 年 12 月 9 日)。



图 7-4 中纪委监察部网站首页

中纪委监察部网站的特点与优点如下。

1. 大胆使用新闻语言

政府的官方网站一直以来似乎都扮演着非常鸡肋的角色,不能实时、准确反映政府工作的情况,只是象征性地堆放比较晦涩难懂的文件、政策等,把对新规定、新政策的大量分析和解读工作交给了新闻媒体,这个过程当中难免有信息失真。中央纪委监察部网站不满足于简单做“信息来源”,同样重视网站自身的影响力。网站吸引网民的一大措施就是使语言更加平实易懂。一方面,网站新闻突出重要信息、核心信息,将稿件字数控制在 2000 字以内,更加符合网民的阅读习惯;另一方面,网站新增了很多可视化内容,如领导的在线访谈等,以新闻的形式解析领导要求、会议精神和政策要点,成功起到了吸引民众与准确传达信息的作用。

2. 版式化繁为简

两栏编排、版式简化是中纪委监察部网站的一大特色，即便使用手机的用户也能方便地浏览。版式简化使栏目大幅精简。中央纪委监察部网站是在整合原监察部网站等 5 个网站的基础上建成的，但是新网站总的栏目设计只有 11 个大的板块和 50 多个小的栏目。栏目都紧扣纪检监察业务，摒弃了过去很多政务网站刊发国际新闻、国内新闻填充版面的做法。这样，网站就显得重点突出，内容少而精。

3. 实现良性互动

过去的政府工作很大程度上处于闭门造车的状态，民众不了解也没有机会参与，而中纪委监察部网站为了充分调动民众的参与热情，设计了很多突出互动功能的版块。网站开通举报功能，网民通过网站可以实现“一键举报”，网站不仅公布清晰的流程，更通过报道的形式向网民展示举报案件的办理流转过程，不仅提升网站的活跃度和实用性，更通过网络渠道为反腐提供了一条绿色通道。同时，网站开通网络互动论坛。这在党务政务网站当中是开先河的，同时也通过实名注册的形式，实现对论坛舆情的有效引导。此外，网站还开通留言咨询功能，开通了“留言板”和“回复选登”栏目，定期刊登来自中央纪委业务部门的权威回复。这不仅有效地对基层单位进行了业务指导，也有助于网民了解更多政策，具有很强的服务性。

4. 新增移动端且运行良好

2015 年元旦，中纪委监察部网站的移动客户端上线，并在政务网站中走在前列。移动端相比网页端，吸引了更多的网民关注与参与，更加快速、简洁地传达信息，促进了网站的转型升级。

中纪委网站的运行有效促进了民众与政府的互动，促使举报制度更加有效地实行，非常有利于中国的反腐倡廉工作健康推进。

7.3.4 中纪委反腐的技防经验

最近两年，中纪委反腐力度较大，并取得了显著成果，经验总结如下。

1. 国家政府的大力支持与推进

任何机关部门的工作进步都离不开国家政府的大力支持与推进，中纪委之所以能摒弃过去相对保守、陈腐的工作理念，积极探索全新的、开放的、与时代接轨的反腐思路与工作路径，与十八大以后国家政府提出的反腐新要求，以及给予的权力、人力、物力上的支持是分不开的。中国政府和领导班子充分认识到了贪污腐败对当前社会造成的严

重危害，迫切地需要反腐败。提倡廉洁之风，中纪委责无旁贷，中纪委成为了反腐工作中的中流砥柱，使反腐败取得了一定程度的进展，赢得了民心。

2. 不断创新，推出反腐新举措

中纪委的反腐工作是在一路创新中进行的，根据反腐中遇到的新问题，中纪委具体情况具体对待，实时调整工作方法与政策，有效解决问题。中纪委反腐工作的创新不仅体现为思路上的创新，如从细节着手的反腐新思路，更体现为方法、途径上的创新，如制定中央纪委向中央一级党和国家机关派驻纪检机构的措施等。反腐是一个长期的过程，必须保持创新的精神，面对工作中随时可能出现的各种问题，不断提出新的解决方案，保证反腐工作顺利进行。

3. 利用互联网时代的技术与优势促进反腐

中纪委反腐可以借鉴的经验很多，充分利用互联网时代的优势来促进反腐是中纪委的一大有效举措。中纪委不仅加强对中纪委监察部网站内容与版面的重视，推出移动客户端，并且特别设计了可以促进民众与中纪委互动的版块，使民众充分了解中纪委的工作进展与新政策、新文件，也使民众充分参与到反腐工作中，使中国的反腐更加透明，发展更加健康有序。

7.4 北京市廉政风险管理与防控

北京市的廉政风险防控工作可以追溯到 2007 年 6 月，胡锦涛总书记在中央党校讲话时强调，要在坚决惩治腐败的同时，更加注重治本，更加注重预防，更加注重制度建设。同年 10 月，党的十七大对新时期的反腐倡廉建设正式作出部署，随后北京市开始了对反腐倡廉工作的积极探索。2011 年 8 月 30 日，全国加强廉政风险防控规范权力运行现场会在北京召开。当天，出席会议的中共中央政治局常委、中央纪委书记贺国强参观了“预防腐败的有益尝试——北京市廉政风险防范管理工作展”，看到这项工作经过艰苦探索实践，已在整个北京市取得丰硕成果，贺国强深有感触：“北京市以规范制约权力为核心，深入推进廉政风险防控机制建设，为实现廉洁奥运目标和促进经济社会又好又快发展提供了有力保证。”

从调研发起到试点总结，从普遍推开到深入推进，廉政风险防范管理在北京已经初见成效，本小节将以北京市的电子监察系统、原崇文区的廉政风险管理为例，介绍北京市廉政风险防控工作的进展与收获，并总结了北京市廉政风险防控的经验。

7.4.1 电子监察系统防范廉政风险

为进一步强化对权力运行的监督与制约，科学防范廉政风险，北京市住房和城乡建设委员会在对权力运行进行“确权、分权、制权、示权”的基础上，开发建设北京市住房和城乡建设电子行政监察系统，切实加强信息化防控，使廉政风险的识别、监控和处置更加实时，权力运行的监督更具刚性，廉政风险的防控更加有效。

电子监察系统需要综合全面的规划，点、线、面紧密结合，才能保证监察的准确性和有效性，北京市住房和城乡建设委员会在开发建设电子监察系统时主要从以下几个方面进行。

1. 电子监察点

为了加强对廉政风险点的动态查找，设置合理的电子监察点，对风险点及时进行排查与评定，确定将招投标管理、保障性住房管理和行政审批管理等8个处室与直属事业单位作为全委一级廉政风险岗位，把其行政权力运行的“关节点”、内部管理的“关键点”、问题易发的“薄弱点”确定为一级廉政风险点，并将“一级风险点”设置为网络防控的“电子监察点”。

2. 网络监控手段

在设置电子监察点和“一级风险点”的基础上，需要进一步设定科学的网络监控手段。根据廉政风险电子防控方案，对重点防控单位的11项核心业务系统进行了升级改造，在业务系统中植入技防手段（如身份认证、资料扫描、指纹识别等）、在系统中设定网络监控手段，由它们自动向电子行政监察平台发送预警信息，一旦工作人员违规操作，计算机就会自动预警提示，及时实现监控、督办和反馈处理。

3. 电子行政监察平台

除了设置电子监察点和设定网络监控手段，北京市住房和城乡建设委员会还建立了电子行政监察平台。平台主要包括廉政监察、效能监察、执法监察、政风行风、行政投诉、视频监控等6大功能模块。为全面加强对业务系统的廉政风险信息化防控，拓展电子监察平台的功能与作用，对涉及行政权力运行的存量房交易系统、施工许可系统、住房保障信息系统、房屋交易权属系统、建设工程质量监管系统、拆迁管理系统、企业资质系统等15个业务系统，进行了与电子行政监察平台的网络对接，对业务系统实施电子监控，做到随时连接、随时监控、随时掌握权力运行情况，实现电子行政监察与业务工作的有机融合。

北京市住房和城乡建设委员会在开发建设电子监察系统的基础上，创新实践，主要从以下几个方面大力开展电子监察。

1. 电子廉政监察

通过在电子行政监察系统中建立廉政监察功能模块，对重点处室、直属事业单位的权力运行进行实时监控、及时预警和适时纠错。电子廉政监察的功能主要包括风险防控方案管理、风险实时防控管理、风险预警管理、数据对接管理、督办反馈管理、业务查询管理和信息资料管理。通过电子廉政监察，使廉政风险防控得到有效延伸。

2. 电子效能监察

通过在电子行政监察系统中建立效能监察功能模块，实现对行政许可、管理超时限、越权限、跨环节等问题的电子监察，对行政许可、管理等事项进行全程实时电子监控，及时进行红灯预警，及时解决办理过程中出现的问题。系统正式运行以来，对发现的超时限、越权限、跨环节的所有红灯预警，及时进行了督办与纠错，协调相关处室和区县，查找原因，全面整改。

3. 电子执法监察

通过在电子行政监察系统中建立执法监察功能模块，实时对执法文书、执法案卷进行审核，对执法行为进行监督，规范执法裁量权行使，及时纠正违法、不当的执法行为。

同时，通过在电子监察系统中建立视频监控功能模块，对全市招投标和行政服务大厅等场所进行视频全程监控，并利用计算机留痕技术进行纪实管理，对提高服务质量、服务效率和风险防控发挥了重要作用。

电子行政监察系统一方面通过确定的系统程序有效地实现了对权力运行的控制，另一方面可以准确记录权力运行全过程，有效地规范了工作人员的履职行为，使违法违纪者不敢为、不能为，从而有效地预防腐败和保护干部。这是廉政风险防控管理工作的深化和发展，也是廉政风险防控工作的有效实践，值得肯定和借鉴。

7.4.2 原崇文区廉政风险防范管理

北京市原崇文区运用现代管理学理念，将风险理论和质量管理方法引入反腐倡廉实践中，率先提出廉政风险防范管理，并在全区试点推行。在北京市原崇文区纪委看来，任何掌握公共权力的个人发生腐败行为的可能性是客观存在的，有效开展预防腐败工作就要有效防范廉政风险。为此，原崇文区针对党员日常工作生活中可能出现的腐败问题，归纳了三类风险：思想道德风险、制度机制风险、岗位职责风险。通过前期预防措施、中期监控机制、后期处置办法构建了预防腐败的“三道防线”，防范廉政风险。建立廉政风险防范管理工作的PDCA循环，通过计划、执行、考核、修正四个环节进行控制，即“三三四”的管理方法，如图7-5所示。



图 7-5 原崇文区廉政风险防控工作结构图

（图片来源：郑光魁，《北京市崇文区纪委：用科学方法筑牢拒腐防变的“坚实堤坝”》，中国共产党新闻网，2008 年 10 月 31 日）

1. 查找三类风险

北京市原崇文区运用现代管理学的理念和方法，重点围绕制约监督和规范权力运行，采取自己找、领导提、群众帮、集体定等多种方式，排查三类廉政风险。

思想道德风险：放松世界观改造，理想信念动摇，政治素质低；背离社会主义荣辱观；不思进取，贪图享乐，漠视群众，软弱涣散，以权谋私，骄奢淫逸等。

制度机制风险：未能根据改革发展和反腐倡廉建设的形势需要，及时完善和认真执行各项制度，造成部分制度可操作性不强，贯彻落实不到位；部分机制缺乏相互支撑、相互制约，约束和监督作用不明显，不能形成有效的常规化工作措施等。

岗位职责风险：不履行“一岗双责”，或履行不到位；违反廉洁自律相关规定；违反民主集中制，独断专行或软弱放任；利用职务上的便利谋取私利；失职渎职、不作为或滥用职权等。

2. 建立三道防线

前期预防措施：就是在对廉政风险进行界定的基础上，综合运用各种工作手段，针对公务人员日常工作生活中可能出现的思想道德风险、制度机制风险和岗位职责风险，采取廉政教育、听证质询、公开承诺等前期预防措施，增强公务人员廉洁自律的主动性和监督制约机制的有效性，主动防范思想道德风险、制度机制风险和岗位职责风险，最

大限度地降低腐败行为发生的可能性，做到主动预防，形成第一道防线。前期预防措施是针对风险点采取的预防性措施，体现了实效性。

中期监控机制：通过各种手段，建立风险监控网络，对公务人员行为、制度机制运转、权力运行过程，进行动态监控，及时发现苗子性、倾向性问题，强化监督实效，有效开展风险监控，形成第二道防线。中期监控机制是开展风险预警和工作检查的动态性措施，体现了兼容性。

后期处置办法：通过警示提醒、诫勉纠错和责令整改等手段，提醒身处风险中的个人，超前处置廉政风险，避免苗子性、倾向性问题演化发展成违纪违法行为，形成第三道防线。后期处置办法是针对中期监控发现的问题实施的惩戒性措施，体现了政策性。

3. 抓住四个环节

根据 PDCA 循环管理方法，北京市原崇文区将廉政风险防范分解为计划（Plan）、执行（Do）、考核（Check）、修正（Action）四个环节分步执行，形成廉政风险防范管理工作的 PDCA 循环。

计划环节（制订方案）：主要任务是查找风险点、评定风险等级、建立风险防范体系。

执行环节（贯彻执行）：主要任务是针对不同风险，依托风险防范体系，实施计划阶段制定的风险防范措施，发挥前期预防、中期监控、后期处置“三道防线”对廉政风险的防范作用，及时纠正不当行为，防止腐败行为的发生。

考核环节（检查考核）：主要任务是发挥 PDCA 循环的及时纠错功能，通过信息监测、定期自查、单位评估、上级检查、社会评议等方式，对风险防范体系的运行情况，进行全面系统的考核评估，形成考核报告。

修正环节（调整修正）：主要任务是改进和完善风险防范工作，以年度或项目管理为周期，根据考核评估结果，奖优惩劣，纠正存在的问题，优化工作目标，完善风险防范体系。同时，结合经济社会发展、行政职能转变和预防腐败新要求，及时调整风险内容，进一步改进风险防范措施，启动廉政风险防范管理工作的下一个 PDCA 循环。

7.4.3 北京市廉政风险防控的技防经验

目前来看，北京市廉政风险建设可借鉴的经验如下。

1. 试点单位先行

对于创新的廉政风险防控的想法，北京市采取试点单位先行的办法，测试新想法的

可行性，并根据运行中存在的问题及时对方案进行调整。在市委、市政府的强劲推动下，试点单位结合实际，各自拿出了适合自身的工作方法。2009年以来，市纪委、监察局每年都根据不同工作重点分类试点，累计调整确定52家市级重点联系单位，这些单位都在不同阶段发挥了典型示范引领作用。

2. 风险防控四步走

为了规范开展工作，北京市纪委在充分调研、理性思考的基础上，对廉政风险防范管理工作原则、工作方法，以及检查考核的方式、内容和结果运用等都作出了规范性要求，“查、防、示、管”是北京市预防廉政风险的标准四步。查，实行的是全员排查；防，即健全防控措施；示，即进行公开公示；管，即对防范工作进行管理。这四步规定动作，保证了各单位廉政风险管理工作有条不紊地开展。

3. 共性中彰显个性

在全市统一行动、完成规定动作的同时，北京市纪委并不强求生搬硬套、搞一种模式，而是鼓励各单位在具体实践中，既要坚持基本原则、基本经验和基本要求，又要根据不同单位、不同部门的实际和发展变化了解客观情况，创新驱动，大胆探索。于是，在生动的实践中，一大批鲜活、特色的经验应运而生。各单位的实践探索，为北京市的廉政风险防范管理工作开拓了宽阔的道路。

7.5 上海市科技信息技术反腐

2007年，上海市被中央纪委确定为全国第一批预反腐败试点地区后，从深刻吸取社保资金案教训、加大预反腐败工作力度，加快国际化、市场化、信息化、法治化城市建设的需要出发，充分依托现代信息技术，借鉴现代管理学的成果，按照“权力在阳光下运行，资源在市场中配置，资金在网络上监管”的思路，以制度建设为根本，以信息技术为手段，采用项目化管理的方式，不断推进预反腐败工作。

本节将从几个方面介绍上海市“制度+科技”的新型反腐倡廉模式，并据此总结上海市反腐的经验，以供参考。

7.5.1 上海市“制度+科技”反腐

“坚持制度建设与科技手段相结合，提升预反腐败综合效能”已经作为一项具体要求，写入《中共上海市委关于贯彻〈中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问

题的决定》的实施意见》，并在 2009 年 11 月 11 日中国共产党上海市第九届委员会第九次全体会议通过。上海市“制度+科技”的反腐模式主要从以下几个方面推进。

1. 建立信息平台

上海市在开展清权确权的基础上，对梳理出的权力事项进行了流程优化和再造，然后运用网络使权力公开透明，从而做到内容公开、程序公开和结果公开。

以浦东新区为例，其建立了具有网上公开、网上办公、网上服务和网上监督四项功能的权力公开透明运行电子平台。该平台由三个系统构成，一是依托互联网和政务网，建立面向公众的权力公开专网系统，实现网上公开和办事；二是建立面向各权力运行单位的办公系统，实现网上办公；三是建立面向领导和监督部门的监管系统，实现网上实时监督。

2. 建立交易平台

上海市针对公共资源的不同特点，从机制和管理上减少权力对市场的干预，依托职能部门建立专业化交易平台和监管制度，分别形成建筑有形市场、土地交易市场、产权交易市场和政府采购市场的交易平台，促进资源的市场配置模式。

2008 年，上海市建立了有形土地交易市场，自此上海市所有有关经营性用地及工业用地等的土地交易活动，统一通过土地交易市场平台来统一、规范、透明地运行。该土地交易平台主要通过对土地出让各环节有关信息的全透明及时公开，充分实现了供需双方的信息对称和竞买人的平等竞争。同时，通过信息技术手段，对业务设计的 38 项文书进行了标准化设计和管理，通过业务信息系统，规范业务办理的各项环节，固化业务流转流程，通过业务手段，还实现了土地交易系统与审批系统、房地资源系统、交易服务系统、应用支撑平台等多平台的整合，实现了多用户的在线操作，大大提高了政府的行政效能。

3. 建立监控平台

为加强对政府资金使用全过程的动态监控，上海市充分运用信息化手段，建立对资金流向、流量和流速的实时动态监控平台，逐步实现对预算编制、执行状态及结果和行政管理等信息的全程监控。

以市食品药品监管局的“公共财政资金安全管理系统”为例，该系统由预算管理、预算执行、资金监控、财务核算、决算管理、报表分析、参数设置等构成。其特点有：预算项目和预算金额由系统锁定；预算项目、预算科目和会计科目由系统统一，核算严格控制在三项统一中；54 家核算单位统一一家开户银行，全部使用公务卡结算，实现资

金流动的即时信息报告；全部原始凭证录入数据库，可即时直观查阅；预算和决算统一到系统中，保证决算的完整、真实、可靠。问卷调查显示，系统运行以来，大家普遍感到效果明显，特别是行政事业经费使用更加规范透明。

4. 建立举报平台

与传统的举报方式相比，网上举报具有独特的优势和强烈的时代特征。上海市各级纪检监察机关自 2004 年起，陆续通过建立举报网站、设立举报邮箱等方式受理群众信访举报，网上信访举报逐渐成为群众信访举报的一个重要渠道，成为反腐倡廉的有效途径，效果逐渐显现。

从目前情况看，上海市纪检系统网上信访举报平台主要有三种：网上举报网站、网上举报信箱、主任（局长）信箱或网上投诉统一受理。其中，长宁区、黄浦区等 14 个区，以及市教育卫生纪工委合计 15 家单位建立了举报网站并已正常运行，运行方式为设置在监察局网站或挂靠行政部门网站；普陀区、浦东新区、崇明县 3 家单位设立了网上举报专用邮箱，信箱挂靠在政府门户网站；市建设交通纪工委等大口委办局以及新增直管单位等 35 家单位，分别在行政部门或业务网站上设立了主任（局长）信箱或网上投诉平台。

网上举报平台的建立，拓宽了民众举报的途径，举报方式更加快捷、简便，同时网上举报平台功能丰富，承载信息更多，便于举报人了解有关信访举报业务范围、流程，有利于举报人和信访举报部门互动。

7.5.2 上海市的廉政经验

上海市的“制度+科技”反腐倡廉模式取得了较好的政治、社会和经济效果，得到了中央纪委、监察部领导同志的充分肯定，总结该模式成功的经验与启示有如下几条。

1. 科技反腐提高腐败的成本

实践证明，腐败的发生与腐败成本的高低有着直接的联系，腐败成本越低，腐败发生的概率就越大。而采取现代化科学信息技术手段反腐，可以帮助监督人员第一时间实现风险预警，发现可疑点，从而进一步进行证据采集和介入追查。这相当于提高了违规难度和被发现的概率，增加了腐败成本，因此有效地削弱和遏制了贪污腐败行为。

2. 科技反腐解决监督实效不到位的问题

在反腐倡廉工作中，监督工作是一个非常重要的环节，有效合理的监管可以使工作更加有序地进行。反之，如果监督方式不正确，监管力度不准备，就会在一定程度上成为工作推进的制约因素，产生监督实效性不高、社会监督参与面不广等问题。利用科技

信息技术反腐，恰能突破时间和空间的限制，有效廉洁各种监督渠道，对监管事项进行网上实时动态跟踪，做到全过程、全方位的时时、可控监督。

3. 科技反腐推进政务公开

一直以来，政府工作和普通民众之间似乎总是隔着一堵看不见的墙，民众对于政府的工作内容、工作流程等处于非常不了解的状态，而政府对于民众的需求也存在把握不准等问题。通过科学信息技术搭建的各类平台，政府可以将工作内容发布到网络平台上，民众可以按需随时了解政府工作进度。此外，政府可以用科学技术手段对公务人员的工作给予公正、公开、量化的科学考量，这不但促进了公务人员的勤政意识，同时也为公民、每一位社会纳税人提供了一个了解、评价公务人员工作的渠道。

7.6 青岛市网络舆情管理反腐

在党中央强力推进反腐倡廉工作的大背景下，全国各省、各地区都展开了大范围的反腐工作，并且在原有基础上力求创新，这离不开渗透到我们生活方方面面的互联网技术。本节着重介绍青岛市的网络舆情管理监测系统及其取得的效果，并由此总结青岛市反腐倡廉的经验。

7.6.1 青岛市舆情监测系统

近年来，青岛市按照中央纪委和省纪委的部署要求，始终把反腐倡廉网络舆情信息工作作为党风廉政建设和反腐败斗争的一项重点工作来抓，坚持“工作创新，打造亮点”的思路，创新机制和载体，在网络舆情监测中重点推行网络化管理，积极构建具有青岛特色的网络舆情监测系统。

青岛市反腐倡廉舆情监测系统于 2009 年 9 月正式开通启用，通过技术手段 24 小时不间断实时监控反腐倡廉网络舆情信息，对于有效监测、收集、整理、处置网络舆情发挥了重要作用。青岛市创新性地提出了推行反腐倡廉网络舆情网络化管理的工作思路。网络化管理就是依托反腐倡廉网络舆情监测系统，将全市 1762 名市管干部和 820 名重点行业重点部门处以上领导干部名单作为“人权”监督关键词，打造网络化管理的“经线”；将各单位风险防控点细化提炼成 591 个“事权”监督关键词，打造网络化管理的“纬线”，编织一张横向到边、纵向到底的网络舆情监测网络，图 7-6 为青岛市舆情监测与报送系统的登录界面。



图 7-6 青岛市舆情监测与报送系统登录界面

市纪委反腐倡廉网络监测系统取得了一定的成果。

1. 监测效率提高

相比传统人工监测，网络舆情网络化管理监测系统，通过科学合理的设置关键词并准确筛选，及时发现可能或者已经成为网络热点的舆情事件，第一时间发出预警，实现由被动监测向主动预防转变，提高了监测的准确性和监测效率。

2. 为干部任用提供了有益参考

在干部选拔任用前期，根据组织人事部门需要，收集整理相关领导干部网络舆情信息，供组织人事部门参考。

3. 敏感事件得到了及时妥善处置

2011 年 12 月 5 日，舆情监测系统通过设置的网络，监测到某区干部“李某香艳短信门”网络舆情，该舆情短时间内在凤凰网等各大网站点击率过 10 万次。市纪委迅速启动舆情应急处置预案，同时将有关情况迅速上报中央纪委和省纪委，并根据中央纪委和省纪委领导的批示，形成中央、省、市、区四级工作联动机制，第一时间做出反应，积极应对，审慎处置，较好地平息了这一热点网络舆情事件。这是青岛市第一起从网上走到网下的反腐案例，是网络舆情与案件侦办的有机结合，拓宽了打击腐败的渠道，为新形势下反腐倡廉工作做了有益的尝试，积累了宝贵的经验。

4. 解决了一批发生在群众身边的“慵懒、散漫、拖沓”问题

始终将“以人为本，执政为民”作为纪检监察工作，特别是舆情信息工作的出发点

和落脚点，重点关注发生在群众身边、与民生密切相关的网络舆情，通过编发“反腐倡廉网络舆情——着力解决群众身边腐败问题”专刊，加大对政府职能部门“慵懒、散漫、拖沓”的督查指导力度。

7.6.2 青岛市反腐倡廉经验

青岛市的网络舆情监测反腐倡廉经验有以下几点。

1. 根据当地情况创新地利用互联网技术

目前，全国各地方政府机关几乎都在利用互联网等新兴技术推动工作进展，然而，并不是简单与互联网沾边或者生搬硬套就可以利用互联网促进工作。青岛市根据自身情况，分析当前反腐倡廉工作的进展与情势，研究推出“网络化管理”舆情监测系统，以“人权”为经线、“事权”为纬线，编织了一张舆情监测网络，提高了网络精度和监测针对性，增强了网络舆情监督能力。

2. 监测与治理两手抓

青岛市的网络舆情监测系统重心在于监测，及时发现问题，然而与监测问题同样重要的是发现问题后的治理。反腐倡廉工作是一个完整并且持续的过程，中间的环节缺一不可，青岛市反腐部门在舆情监测系统监测到问题时，会第一时间对该舆情进行深入调查与证实，并采取后续一系列有针对性的工作，监测与治理两手抓，这对反腐倡廉工作来说非常重要，保障了舆情监测系统的有效性和威慑力，促进了反腐工作。

3. 调动民众参与积极性

有效的反腐工作离不开民众的支持，即使青岛市网络舆情监测系统已经相对完善，但是只有融入了民众的参与，该系统才有可能做到对网络舆情 360 度的“无死角”监测。然而，民众的参与热情需要政府来调动，首先，政府需要大力宣传反腐倡廉和该舆情监测系统的重要性；其次，政府需要对民众关心、举报的问题进行及时地关注与解决，让民众知道自己的参与是有意义的、被重视的，只有这样，民众才能积极参与到政府的反腐倡廉工作中。

【参考文献】

[1] 程文君. 廉政风险防范管理研究—中国廉政建设的探索[D]. 复旦大学, 2010.

- [2] 中纪委反腐启动“互联网+”震慑模式[J]. 电子技术与软件工程, 2015 (18).
- [3] 叶俊. 抓早抓小: 中纪委反腐新思路[N]. 民主与法制时报, 2014-2-24 (005).
- [4] 中纪委监察部网站成功运作的五点经验[J]. 中国记者, 2015 (09): 71-72.
- [5] 驻北京市市政市容委纪检组. 北京“人防”“技防”相结合加强廉政机制建设[J]. 2013 (03): 32-33.
- [6] 北京: 开发建设电子监察系统 科学防范廉政风险[J]. 2013 (03): 48-49.
- [7] 陈振. 澳门新财产申报法及其对内地的启示[J]. 中共浙江省委党校学报, 2013 (03): 5-9.
- [8] 姚冰. 上海: 制度科技并举强力推进预防腐败工作. 人民网, 2009-09-23. <http://politics.people.com.cn/GB/14562/10102139.html>.
- [9] 陆艳琍. 以科技信息化手段推进反腐倡廉工作研究: 以上海为例[D]. 交通大学, 2014.

第 8 章 国内外廉政风险防范的发展特点和趋势

每个国家都有不同的历史文化环境和政治体制，各国廉政风险防范建设经验也存在差异，但发达国家和一些清廉指数比较高的国家预反腐败的手段大体相同，如独立的廉政监督机构、严苛的廉政法律体系、健全的廉政思想教育、透明的电子政务。相比国外的廉政风险建设与防范工作，中国国内的反腐倡廉有着自身的特点。各市的廉政建设措施与实践也取得一定成效。本章在介绍国内外廉政风险防范的发展特点的同时，分析总结了国内外廉政风险防范未来的发展趋势，可以为我国的反腐与廉政建设提供有益的参考借鉴作用。

8.1 国内外廉政风险防范的发展特点

8.1.1 国外廉政风险防范的发展特点

虽然每个国家的历史文化环境和政治体制都有所不同，各国廉政风险防范建设也存在差异，但其廉政风险防范过程也有共同特点，如独立的廉政监督机构、严苛的廉政法律体系、健全的廉政思想教育、信息化反腐防腐手段。需特别指出的是，近年来，利用信息化手段进行反腐防腐是国外廉政建设的新趋向，主要表现为积极推行电子政务、加强基于网络的舆论监督、构建政府信息化平台等。

1. 独立的廉政监督机构

一些国家设立了专门的廉政监督机构，以避免滥用公共权力。这些机构在各国的廉政建设中发挥着很大的作用。越来越多的国家意识到，要想保证廉政建设的实施，首先要建立独立、有权威、体系完备的反腐机构。

例如，日本的行政评价局，是由行政监察局改制而成的，享有调查权、劝告权和建

议权，主要负责对行政机关制定并实现工作任务和目标的监督。美国的政府道德署，每隔4年都会派出审核员对政府各部门从政伦理法规的执行情况进行审核，并向被审核单位的道德委员会发出审核报告。若有问题，或转送司法部门处理，或提请辞退、罢免，或责令限期整改，毫不含糊、妥协、退让。政府内部监督中，最令人生畏的就是新加坡的贪污调查局，其负责全国范围内的廉政监督事宜，是全国防止贪污贿赂的最高机关，可谓“权比天大”。贪污调查局直接隶属于内阁总理，局长和副局长都由总理提名，总统亲自任命，工作由总理直接领导。

2. 严苛的廉政法律体系

从20世纪五六十年代开始，资本主义国家就加强了廉政立法活动，这使得腐败现象得到一定程度的缓解。法律是人类社会文明发展的产物，现代社会生活的规范和有序有赖于法律的引导和保障。法治代替人治是人类政治文明发展的潮流和趋向。各国廉政建设的历史和现实也一再表明，法治比人治更可靠，成效更显著、更长久。

例如，美国联邦政府制定了《道德改革法》《基本利益冲突法》《行政部门雇员道德行为准则》，规范公民的道德行为，建立了一整套完整的道德体系。瑞典很早就制定了《行政法》《反行贿受贿法》《审计法》《新闻自由法》等，明确规定了瑞典政府和公职人员的行为和权力，他们知道什么该做什么不该做。芬兰早期就制定了《公务员刑法》，明确规定如果国家公职人员出现渎职、贪污、诈骗等行为，将进行严重的惩戒。丹麦虽然没有专门的反腐败法典，但其刑法中有关章节明确规定了贪污受贿罪行的量刑标准，同时对国家公职人员确立了严格的公务员管理制度。

3. 健全的廉政思想教育

一个社会的廉政水平受该民族的廉政文化水平影响。英、美等国廉政状况良好，一个重要原因就是这些国家有一种为全社会所认可并被公民接受和遵循的廉政文化。他们重视对公民的道德教育，培养公民良好的道德观，注重官员职业道德教育，以廉洁为荣，以贪污为耻。

例如，新加坡、瑞典和芬兰在中学课堂就开设法律基础教育课程，培养公民的守法观念。在新加坡，人们在青少年时期就被灌输廉政观念，参与有关的廉政课程，民众被要求崇尚诚实，远离贪腐，把贪腐看作即使坐牢也不能洗掉罪名的人生耻辱。在瑞典，腐败是公认的令人唾弃的羞耻行为，公务员收到一束花都需要上交，否则可能构成受贿罪。在芬兰，政府非常重视公务员的职业道德和操守道德，具有良好的法律意识和一定的法律知识是录用公务员的重要条件。而且日常生活中，官员和公众一样，没有任何特权。注重廉洁行为的基础教育，培养了公民自觉远离腐败、自觉抵制腐败的行为意识，奠定了廉政建设的基石。

4. 信息化反腐防腐手段

以高科技为基础的信息化手段，可从源头上预防腐败，已成为反腐领域的新趋向，其主要表现为积极推行电子政务、加强基于网络的舆论监督、构建政府信息化平台。

1) 积极推行电子政务

电子政务就是阳光政府，使政府信息透明化。通过电子政务使政务信息公开，公共资源的调配始终在社会大众的监督之下，促使公职人员“不敢腐”。

1997年，英国首相布莱尔履新伊始便提出“政府现代化”计划，其重要目标便是“发展电子政务，建设电子化政府，用新技术满足公民和经济发展的需要”则是其重要目标。此外，韩国首尔市近年建成功能强大的OPEN系统，对公权力形成了强有力的制约和监督。OPEN系统也得到国内外一致认可，所有政府工作处理流程都会第一时间在这里公开，使得政务信息公开、透明，有效预防了政府腐败。

2) 加强基于网络的舆论监督

随着互联网的发展，网络媒体也逐渐走进生活的各个角落，它们在监督腐败中起着重要的作用。数亿网民可以通过网络等技术手段进行监督、举报等。阳光政治与公民监督是相辅相成的关系，媒体曝光带来的舆论风暴会严重冲击当事公职人员的声誉，所以通过网络进行舆论监督对试图涉腐的人员是一种威慑。

3) 构建信息化平台

预防和治理腐败的手段是信息化。很多反腐相对成功的国家都重视信息化平台的建设，进而保障制度的执行，有效制约权力，防止腐败发生。

例如，马来西亚政府设有“贪污罪犯数据库”，将因涉及贪污案件而被定罪者的照片、身份和案情等信息上传并公开。美国建立了金融实名制，规范了金融信息化管理，提高了金融领域的工作效率，利用信息化平台，有效地防止了腐败。

8.1.2 国内廉政风险防范的发展特点

1. 基层创新反腐倡廉工作的方式和方法

近年来，随着党风廉政建设的深入发展，党风廉政建设工作取得了前所未有的成果，但是在取得成绩的同时，个别权力集中部门和重要岗位违纪违法案件还时有发生，少数手中掌握实权之人以权谋私，违纪违法问题仍然比较严重。如何破解这一难题，各基层单位从事纪检监察工作的同志进行了认真研究和探索，创造了一些好的经验和做法。

在工作中，试点单位突破了传统思维和习惯做法的束缚，将“风险管理”“质量管理”等现代科学理论和方法，引入党风廉政建设工作中，把抽象的预防腐败工作，融入具体的行政权力运行的过程中，为基层单位有效预防行政腐败探索出一条新路。这项工作创新的核心内容，主要是将各种预防行政腐败的措施，落实到具体的行政权力运行过程之中，进行超前防范，对行政权力运行过程中的各种风险因素及时发现、及时化解或有效控制，使腐败行为不发生或者少发生。这个工作思路与中国共产党提出的“在坚决惩治腐败的同时，要更加注重治本，更加注重预防，更加注重制度建设，拓展从源头上防治腐败的工作领域”的战略目标是一致的。坚持预防在先，防患于未然，加大防控廉政风险力度，及时防范和控制诱发腐败行为的廉政风险，是当前反腐倡廉建设的一个重要策略选择。

2. 高层领导推动试点工作深入开展

北京市廉政风险防控试点工作，得到了党中央、国务院的高度重视，中纪委有关领导多次到试点单位进行调研，并帮助其进行理论总结和宣传工作。胡锦涛同志在中央纪委第十七届五次全会上指出，“要进一步加强预防制度建设，推进廉政风险防控机制建设，建立健全预防腐败信息系统，建立健全防止利益冲突制度，形成有效预防腐败的长效机制”。在中纪委第十七届四次、五次和六次全会上，中央纪委有关领导分别就如何进一步加强廉政风险防控工作提出了具体意见。

在党和国家领导人高度重视下，中纪委、监察部、国家预防腐败局等部门领导全力以赴，真抓实干，深入基层调查研究，指导工作，并及时总结实践经验，推动廉政风险防控工作不断深入。“加强廉政风险防控由最初的基层探索，不断丰富、完善和发展，如今已经成为一项重要的机制建设。据统计，目前31个省（自治区、直辖市）开始部署这项工作的有21个，试点的有10个；55个中央纪委、监察部派驻机构驻在部门中，在机关开始部署的有15个、试点的有12个，在系统开始部署的有17个、试点的有8个；同时部分国有企业、金融机构、高校等企事业单位也启动了廉洁从业风险防控工作。”

3. 各地总结经验创新工作方法

各地在开展廉政风险防控工作中，结合本地区、本部门的工作特点，在学习、借鉴试点单位实践经验的基础上，勇于实践，不断创新工作思路，为建立和完善廉政风险防控机制积累了丰富的经验。

1) 实现廉政风险和业务风险同步防范

廉政风险往往是在行使行政权力过程中发生的，它是与业务工作密切相关的，廉政

风险与业务风险（执法风险）是相辅相成的，互为因果，相互影响。因此，一些部门单位，特别是具有行政执法权的部门单位，在廉政风险防控实践中，结合本部门的业务特点，将廉政风险防控与业务风险防控紧密结合，特别是对一些权力责任都比较大的重点领域、重点部门、重点岗位中的各个工作环节，严格规范权力运行过程，强化对决策权、执行权力的监督和制约，实现廉政风险和业务风险同步防范。

2) 用“制度+科技”防控廉政风险

以信息技术为代表的现代科学技术，在行政管理中发挥越来越重要的作用。“针对当前违纪违法行为日趋复杂化、隐蔽化、智能化和运用高新技术手段作案不断增加的新情况、新特点，一些地区和部门充分运用现代科学技术，尤其是信息技术、通信技术和网络技术，把电子监察、风险预警等科技手段融入廉政风险防控、规范权力运行的制度设计和管理流程中，优化权力运行流程，固化权力运行程序，不断提高有效预防腐败的能力”。

比如，“海关总署利用海关执法标准化、流程管理规范化、业务处理信息化、作业系统网络化的优势，排查执法和廉政风险点，并将其模型化、指标化，组织研发了‘海关执法廉政风险预警处置系统’，设置了风险提示、风险监控、风险处置等 12 个功能模块 240 多项功能。该系统于 2008 年 4 月在全国海关推广应用，把制度规定转化为控制节点，提升了执法监督和廉政监督的整体效应。”

“交通运输部注重构建科技防腐机制，开发建立交通重点工程建设项目管理系统，通过电子招标投标系统、网络语音（短信）自动通知系统、公共网络监督平台等，实现对工程建设项目权力运行的实时监督、有效控制和综合分析。”

3) 政务公开

阳光是最好的防腐剂，将行政权力运行过程公开，让人民群众进行监督，可以及时发现权力运行中的不廉洁行为，进而引起相关监督部门的注意，采取相应的措施来控制这些风险行为的发生。因此，一些单位在廉政风险防控管理过程中，将决策权、执行权运行的全程公开，严格执行政务公开制度，实行阳光行政。特别是对于人民群众关心的“三公”经费使用情况，党政领导干部提拔使用情况，涉及民生的城市规划、土地征用、工程招标、行政收费等项目都要实行“阳光工程”，向人民群众公开，并自觉接受人民群众的监督。

4) 建立健全规章制度

制度是规范权力运行的依据和准则，针对工作中出现的各种廉政风险建章立制，是

有效防控廉政风险的重要措施和手段。各地区、各部门在实践中高度重视制度建设，将实践中一些行之有效的办法、措施进行系统整理和提炼，上升为规章和制度，用来规范权力的运行，逐渐形成了用制度管权、按制度办事、靠制度管人的权力运行制度体系。通过制度创新和规章完善，健全制度体系，堵塞制度漏洞，增强了廉政风险防控的前瞻性、系统性和科学性，规范了权力运行，控制了系统风险。

5) 强化考核评估

廉政风险考核评估是在党委的统一领导下，由各级纪检监察部门负责牵头组织有关部门及有关人员，研究制定科学的标准和全面系统的方法，对组织内部各个部门开展的廉政风险防控工作情况进行检查分析、考核评价，以激励先进，鞭策不足，推动工作的开展。试点单位根据本单位特点，研究制定统一考核评价指标体系，制定检查考核方案，围绕风险防控中心工作，开展经常性检查考核工作，有效地促进了廉政风险防控工作的开展。例如，“湖北省建立反腐倡廉建设形势暨廉政评估指标体系，这个体系包括4类30项指标，其中民意指标15项、客观指标15项。每年由第三方评价机构——湖北省反腐倡廉建设形势评价中心，对各市州和省直重点部门廉政状况进行评价，对廉政风险防控工作效果进行评估”。天津市把廉政风险防控工作作为基层单位党风廉政建设责任制重要内容之一，对工作开展情况进行定期检查考核，实行量化评估，同时将检查考核的结果作为评价各单位工作的依据，保证廉政风险防控工作的落实。

6) 调整纪检监察机构设置

为保证监督不流于形式，“重庆市开县着力推行纪检监察机构管理体制变革，撤销33个县级部门和7个街道的纪检监察组织，重新分类设置8个派出纪检监察机构，由县纪委、监察局垂直管理，实现人员、经费与被监督单位完全独立，行政级别由过去比被监督单位低半级变为同一级别，真正实现了独立监督，从而有效制衡部门单位的决策权、执行权。”

与此同时，一些省、市地方党委、政府根据实际工作的需要，对纪检监察机构设置的方式进行了认真研究和探索，为廉政风险防控管理提供了组织保障。

4. 廉政风险防控管理推动了反腐倡廉建设的深入发展

廉政风险防控工作 in 预防腐败和党风廉政建设中发挥着重要作用。从目前试点单位工作开展情况看，主要体现出以下几个方面的作用。

1) 提高预防腐败的能力

在廉政风险防控管理过程中，各单位通过组织查找廉政风险点和对廉政风险进行评

估，及时发现工作中存在的各种风险隐患，可以有效地提高防范和控制风险的预见性和主动性。在广泛进行预警、警示的前提下，通过教育、制度、监督、公开和科技等手段和措施的综合运用，有效预防腐败的能力得到提高，预防效果也逐步显现。

2) 规范行政权力运行

在廉政风险防控管理中，根据改革和发展的需要，科学配置各职能部门的权力，积极推进权力行使的规范化、流程化管理，是进一步加强对行政权力运行过程的监督和制约的重要措施。实行政务公开，将行政权力运行过程公开透明地展示给人民群众，便于人民群众的监督，同时也为开展行政权力廉政风险评估和开展行政权力绩效考核、责任追究，奠定了基础。这些措施的实施，实现了对行政权力运行全过程的监控，促进了权力规范化运行，有效地防范和控制了权力运行中廉政风险的发生。

3) 提高制度建设水平和执行力度

通过对行政权力运行流程再造，各种规章制度的建立和完善，广泛利用科技手段规范用权和控权，既解决了实体性制度的操作问题，又较好地解决了制度执行过程中各种人为因素的干扰问题，保证了制度的执行力度和监督的有效性。

4) 增强反腐倡廉建设工作合力

风险防控工作把廉政建设的各项具体要求融入具体的业务工作之中，在实践中促进各单位业务管理制度的建立和健全，促进了各单位行政管理规范化、制度化和科学化建设，从而实现了廉政工作和业务工作相互影响、相互促进的作用，有效克服了廉政工作与业务工作脱节的“两张皮”现象，有效地调动了各方面工作的积极性，进一步增强了反腐倡廉建设工作的合力。

8.2 国内外廉政风险防范的发展趋势

8.2.1 国外廉政风险防范的发展趋势

“三权分立”的设计原则普遍存在于西方大多数国家的廉政制度中。三权分立主要表现为议会行使立法权，内阁或总统行使行政权，法院行使司法权，同时每一机关都具有对其他机关的特定权力，从而形成立法、行政与司法三权之间的监督与制衡。过去，西方大多数国家在监督体制与廉政制度方面都采用“三权分立”与制衡的制度设计，进而建立了比较完备的议会监督制度。

然而，随着信息技术的广泛应用，世界各国都已进入网络化时代。互联网的高速发展，对人们的思想观念和行为模式产生了深刻影响，并迅速成为推动社会进步的重要力量。这种由于社会发展而引起的生活方式的改变，要求各国反腐败的手段和方式要从现实社会延伸到网络社会，建立信息时代的新型反腐败模式，提高反腐败工作的技术手段，有效预防和治理腐败。目前，西方各国政府逐渐将网络视为反腐败的重要战场。

首先，网络廉政教育和监督已然成为各国运用信息化反腐的新形式之一。

各国利用互联网普及法律知识和宣传个案，使公民全面了解腐败的危害性、表现形式、反腐败措施及腐败后果等。对于公职人员的滥用职权的违法行为，媒体以新闻、广告、评论等多种形式进行曝光，从而教育及警示公民和官员。澳大利亚建立了预防腐败网络电子图书网站，提供有关反腐败的规章制度材料供公民阅读。新加坡政府利用互联网等现代传播方式，使大众时刻关注腐败问题，共同营造反贪氛围。

其次，电子政务的推行也是各国运用信息化手段有效监督政府廉政的形式之一。

英美等发达国家在电子政务系统的建设上均花费很大，通过计算机技术加强对政府行政过程的监控，有效预防腐败。为了监控政府重大拨款项目的实施过程，巴西设立了联邦政府透明网站及联邦政府各部委的透明网站，要求公布联邦政府对各州、市的拨款和对各大型工程及社会项目的投资和使用情况，任何公民均可上网查看预算执行情况、各种合同、采购招标及各项行政开支等内容。在墨西哥和阿根廷，公民可以在网上跟踪政府采购和重要工程承包建设的每一个环节，参与有关问题的讨论并查看工作环节中是否存在可疑之处。

最后，各国也纷纷着眼于构建信息化平台，使各政府官员信息公开。

根据透明国际有关清廉指数的调查，实现信息公开的国家，清廉指数总是靠前的。政府运作程序中的透明制度，诸如各国的公共报告制度、信息公开制度、金融实名制及采购制度的透明运作，为普通公众监督政府的运作提供了新的视角和约束机制。现代市场经济制度的确立，要求政府建立与市场经济制度相适应的政府运作制度。公共报告制度犹如“紧箍咒”，要求政府必须公开地承诺兑现；而政府信息公开制度为我们揭开了政府运行的神秘面纱，办事公开使政府运行暴露在公众的双眼之下。同时受市场经济制度约束的政府采购行为，则要求政府的采购不仅合情合理，更要符合制度设计的运行路径，建构在国库集中支付制度之上的公共财政管理制度，更是从财政资金的使用方面制衡政府的“乱作为”，再加上金融实名制和财产申报制度的助力，对制约政府工作人员黑色、灰色收入形成了更加强有力的钳制。

尽管各国社会制度、国情不尽相同，但在廉政风险防范领域，国际交流与合作的趋

势越来越强。近年来,各国出现高官携资金外逃、进行国际“洗钱”或跨境转移资金的现象,给本国社会 and 经济发展带来极大危害。腐败逐步成为一种国际公害,世界各国也纷纷意识到跨国合作的重要性,所以开始调动各国的制度资源和国际社会的力量。各国之间的信息交流也越来越多,各种区域性的反腐合作机制也纷纷建立和加强。此外,在国际反腐中,非政府组织的影响力也越来越大。如“透明国际”每年会通过各种腐败评价指标对各国腐败进行有效分析和把握,其影响力日益扩大,力促各国政府和世界经济界加强合作,共同加强廉政风险防范。

总的来看,伴随着信息化的到来,网络反腐成为西方各国廉政建设中预防腐败的新形势,各国通过推行电子政务,构建信息化平台,利用新媒体监督各国之间的信息交流也越来越频繁,所以各国在廉政领域的合作也愈演愈烈。此外,由于信息越来越透明,所以非政府组织在预防腐败中的影响力也逐渐加强,使各国政府不敢腐也不能腐。

8.2.2 国内廉政风险防范的发展趋势

近几年,国内廉政风险防范在力度、广度上有了较大规模和强度的提升,在反腐制度和方向上也有了较大程度的创新。根据目前反腐倡廉工作的状况与特点,我们可以初步设想未来国内廉政风险防范的发展趋势有以下几个方面。

1. 网络反腐成为新主力

网络反腐作为一种新型舆论监督模式,近年来愈演愈烈。2003年,最高人民检察院设立了第一个网络举报平台,标志着官方网络反腐正式拉开帷幕。2005年12月,中央纪委信访室、监察部举报中心的网址公布于众。这标志着官方网络反腐正式开始。除了官方反腐网站的逐渐增多,民间反腐网站举报平台、微博、QQ等交流平台也成为传播腐败事件的有效途径。

自2008年开始,网络反腐的关注度大幅提升,2008年也被称作“中国网络反腐年”。2009年,最高人民检察院发布的《人民检察院举报工作规定》修订版,明确将网络列为举报渠道;同年,中央党校出版社在《中央党建词典》中也收入了“网络反腐”一词。

自2012年以来,网络反腐再掀高潮,微博日益成为中国反腐主战场。据2015年政务微博报告的统计,截至2015年第一季度,通过微博认证的政务微博总数超过14万个,其中政府机构官方微博总数超过10万个。政务微博不断强化自身的服务意识和服务能力,其影响力还在不断凸显。

网络反腐工作机制趋于规范化,主要表现为:一是网络举报流程有据可依。在中国监察部的官方网站上,有了纪检机关处理网络举报案件的流程图,直观展现了网络反腐

举报机制的程序；二是网络反腐的廉洁教育机制的构建。在各大反腐网站及重要传媒网站的相关网页上，均有廉政文化宣传专栏，涵盖了腐败案例、廉政漫画、廉政图书等相关内容，网民（包括政府官员）随时都可以通过互联网进行廉洁教育的学习。

因此，综合分析越来越热的网络反腐现状，可以预测，网络反腐仍将是中国廉政风险防范的重要途径，扮演着廉政风险监测与发现的重要角色。

2. 民众参与度提高

相比于之前的各级政府、中纪委反腐，越来越多的普通民众参与了反腐倡廉工作，因为互联网时代使政府的工作更加透明化，国家机关的办公态度更加开放积极，为民众参与反腐监督工作提供了可能性，同时也激发了民众参与反腐工作的热情。

网民是中国最广大的反腐主体。中国网民在表达民意、舆论监督等方面发挥了不容小觑的作用。网民的网上反腐行为主要表现在网上评论、网络举报、网络曝光三个方面，网络群众利用微博、论坛、博客、聊天工具等各种方式发布腐败信息、曝光腐败行为、了解腐败事件、跟踪案件进展，在网上形成一种强大的反腐力量。

2015年6月18日，中纪委网站在其手机客户端开通“反‘四风’一键式”举报窗口。开通当日收到举报信件691封，端午节期间最高达到单日2149封，运行平稳后平均每日收到400封左右。2015年8月6日，中纪委监察部网站披露了自“一键式”举报以来的“成果”，在“一键式”举报开通的50天里，中纪委至少收到2万多份举报材料。“一键式”举报方便、快捷，让公众和公众舆论成为了反腐最重要的民间力量，也证明了我国反腐败机构在新时期的廉政建设所做的探索是有效的、方向是正确的，也是得到广大民众认可的。

【背景案例】

2012年8月26日，在本应严肃和庄重的延安高速公路车祸现场，原陕西省安监局局长杨达才却被记者拍到他面带微笑的表情，遭到网友“人肉搜索”和调侃。之后“微笑局长”又被发现戴有多款名表，导致当地纪检部门介入调查。

2012年，民众的网络监督已经深入官员的衣食住行，网民更加关注官员的着装和消费，以此来衡量官员是否存在腐败行为。据人民网舆情监测室数据显示，反腐败这类公共事件在2012年的热点舆论事件中占比高达28%，位于舆情事件分类的榜首。书记之女吃空饷、倒卖编制、没死证明、考察团百万花销、名表门、不雅视频、情色绯闻、天价香烟等官员的违法乱纪现象，触动公众的敏感神经，引发了数以万计的网友的指责和抨击。

3. 大数据反腐成利器

随着政府反腐工作的深入开展,信息效应在大数据网络反腐方面的表现日益凸显。大数据网络监督无孔不入,深入公众人物日常及消费的方方面面,因其方便快捷、成本低廉、易形成舆论热点等优势,已逐渐演化成为一种新型的群众监督模式,并成为制度反腐的利器。

建立以大数据为基础的反腐倡廉机制,运用“大数据”进行最精确、最科学的反腐,是落实反腐建设的必经之路。大数据为精准反腐提供了技术条件。通过大数据分析,准确追踪官员个人的历史活动足迹和最新动态,准确把握每个腐败分子的犯罪事实,区分不同官员的腐败程度,区别对待,精准打击腐败分子,是下一步反腐工作的必然趋势。

【背景案例】

十八大以来,中纪委“打虎拍蝇”依然维持高强度,中央纪委监察部网站连续通报多起领导干部违纪案例,通过对该网站设置的“案件查处”栏目通报的所有案件信息(2012年12月6日—2014年4月11日)进行逐条整理,可以对这些“老虎”“苍蝇”有更具象的认识,得到关于中纪委反腐的大数据,从而为之后的反腐倡廉工作提供正确的思路与方向。

1. 地域分布:打“老虎”琼川粤排名前三

截至2014年4月11日,全国已经有29个省市的相关领导干部被中央纪委监察部“案件查处”栏目公开通报。在中央直属企业中,“老虎”“苍蝇”被打最多的是中石油系统(5人),其次是中国移动公司(3人)和图书出版单位(3人)。中央部委和直属事业单位被通报的领导干部平均分散在6个单位。在地方各省市自治区中,海南以24人被通报;位列第一;四川23人,位列第二;广东22人,位列第三。此外,通报人数在15人及以上的还有湖北、湖南、新疆。

进一步分析,还可以看到“老虎”“苍蝇”更详细的分布。

海南被查官员数量不少,但除海南省原副省长冀文林外,约2/3的官员为县处级干部,有8人来自海洋渔业相关部门。“老虎”被打较多的是四川,包括四川省委原副书记李春城、四川省政协原主席李崇禧、四川省文联原主席郭永祥,且被查领导干部中,超过八成被通报人员为厅局级干部。湖北被打的“老虎”也不少,湖北省政协原副主席陈柏槐、湖北省原副省长郭有明先后被查,被查官员中超过一半为厅局级干部。广东被通报22人中,7人来自人大、政协系统。

2. 官员级别：“厅局级贪腐”高发

根据中央纪委监察部网站和相关公开信息，此阶段通报的违法违纪领导干部有超过20人为省部级领导干部。人数最多的为厅局级领导干部，近200人，约占2/3。科级及以下干部人数为个位数；有少数被通报人员行政级别不清晰。

根据公开资料显示，所有被通报人员有184人属于党委政府部门，约占2/3，属于绝大多数。其次则是国有企业，有29人被查。值得注意的是，事业单位被查人员有27人，其中属于高校的有18人，多为职业技术类高校。高校腐败现象值得警惕。

3. 年龄构成：“50后”“60后”为高发人群

通过通报信息和相关公开资料显示，此阶段通报的285名领导干部中有99人没有公开年龄信息。对有公开年龄信息的被通报人员进行年龄区分，可以明显看到“50后”为腐败高发人群，约占52.7%；其次是“60后”，约占44.1%。这与当前各地各部门领导干部所处的年龄段基本相符。

最年长的被通报人员是65岁的四川省文联原主席郭永祥；而最年轻的被通报人员是40岁的董乃军，时任重庆永州区委常委（厅局级）。所有被通报人员中有7名女性，均为处级以上领导干部，其中3人为“50后”、3人为“60后”、1人为“70后”。

4. 贪腐形式：“受贿”成第一贪腐形式

被通报查处的领导干部中，220人未对被查原因作出说明，多数尚处于“正在接受组织调查”阶段。对已公布查处原因的65起案例中，不少案例同时被通报存在多种违法违纪行为。其中，“受贿”有超过七成案例提及，被提及次数最多，成为第一贪腐形式。

因为滥用职权和玩忽职守被查处的领导干部也非常多，超过一半的案例提及。此外，有7起案例中被查处人员存在道德败坏和生活腐化问题。在网络反腐和民众监督越来越受到重视的趋势下，领导干部因为个人作风问题被查处的情形或许会出现上升趋势。

【参考文献】

- [1] [新西兰]杰里米·波普. 反腐策略：来自透明国际的报告[M]. 王淼洋，等，译. 上海：上海译文出版社，2000.
- [2] 克里斯托弗·胡德，等. 监管政府：节俭、优质与廉政体制设置[M]. 陈伟，译. 上海：三联书店，2009.

- [3] 刘妍. 长沙市廉政建设研究[D]. 湖南大学, 2013.
- [4] 吴苗堂. 廉政风险防控措施探讨[J]. 中国电力教育, 2013 (02): 207-209.
- [5] 姜跃. 看国外廉政如何以权力约束权力[J]. 法制与经济(上旬刊), 2014 (05): 46-47.
- [6] 杨卫军. “把权力关进制度的笼子”: 国外经验及其对我国廉政建设的启示[J]. 理论导刊, 2014 (08): 32-34.
- [7] 包尔文, 陈静. 中国反腐能从世界借鉴什么[J]. 决策探索, 2015 (01): 72-73.
- [8] 李悦, 高晓霞, 叶成荫. 公共部门廉政风险防控机制面临的问题及解决对策[J]. 中外企业家, 2014 (23): 144-145.
- [9] 袁峰. 以互联网为工具的反腐败模式研究[J]. 上海行政学院学报, 2009 (06): 9-16.
- [10] 袁峰. 政府流程的网络监控模式研究[J]. 中共天津市委党校学报, 2010 (06): 58-64.
- [11] 张亚明, 苏妍嫒, 姜靖, 等. 大数据: 网络反腐新利器[J]. 行政管理改革, 2014 (08): 70-74.
- [12] 哲生, 高斌. 大数据成反腐新利器[J]. 浙江人大, 2015 (06): 36-39.
- [13] 胡玥. 互联网时代中国反腐工作机制创新研究: 基于近年“网络反腐”事件的分析[D]. 重庆大学, 2014.
- [14] 周鑫. 新加坡反腐机制及其对我国廉政建设的启示[D]. 河北大学, 2014.
- [15] 王永谋. 传统文化视角下的反腐败与廉政文化建设: 当前我国腐败问题的现状、文化根源及治理对策[D]. 西北大学, 2007.



技 术 篇

第9章 廉政风险技术防控

本章首先针对“廉政风险技术防控”进行定义并对其重要性进行简要分析，再对常见的廉政风险技术防范措施进行归纳，并列举了我国各地政府部门曾进行过的这方面的典型实践活动，最后通过对国内外同类问题的研究，对廉政风险技术防控模式进行分类和总结。

9.1 廉政风险技术防控的定义

“廉政风险技术防控”是指结合廉政风险防控的制度设计和管理流程，充分运用各类现代信息技术手段，建设和完善廉政风险防控机制，从而有效防范和控制腐败等职务犯罪行为的发生。此前，类似的提法有网络反腐、信息技术手段预防、机防、电子监察、“制度+科技”等。在当下的廉政风险防控机制建设过程中，“针对当前违纪违法行为日趋复杂化、隐蔽化、智能化和运用高新技术手段作案不断增加的新情况、新特点，要在坚持运用过去行之有效的的方式、方法的同时，充分运用现代科学技术，尤其是信息技术手段，把科技手段融入廉政风险防控、规范权力运行的制度设计和管理流程之中，不断提高有效预防腐败的能力”^①。《联合国反腐败公约》曾指出，要通过技术援助和信息交流的方法，加大利用科技手段来预防腐败。

中央纪委文件《关于加强廉政风险防控的指导意见》中也提到：“要加强科技防控。加强统一规划和资源整合，充分利用电子政务设施，依托科技手段防控廉政风险。建立完善权力网上公开运行和在线电子监察系统，依据‘权力运行流程图’，将业务流程程序化、标准化和规范化，并逐步将廉政风险和公共资源配置、专项资金管理使用等情况纳入电子监察系统监控范围，实现网上实时动态监控。探索运用信息化手段，加强单位内部人、财、物管理等方面的廉政风险防控。”

① 贺国强在全国加强廉政风险防控规范权力运行现场会上的讲话。

具体来说，就是要通过将现代信息技术手段融入权力监督中，充分发挥信息技术的优势健全权力制约机制，建立相关信息管理平台，如廉政风险防控综合平台、电子监察系统等，逐步做到“权力运行网上公开、权力行使网上监控、廉政风险网上预警、举报投诉网上受理”，^①从而促进廉政风险防控机制的建设和完善。现代信息技术应用于行政管理时，应当充分发挥信息化管理的优势，即流程化、标准化、系统化、高效化、精细化。通过运用现代信息技术手段，将信息化引入廉政风险防控管理，能够减少传统反腐手段中常见的人情干预、暗箱操作等现象，有利于对权力形成强有力的监督和制约，从而减少权力寻租；有利于推进政府信息公开化、透明化，从而提高政府人员工作效率，减少腐败。

9.2 廉政风险技术防范措施归纳

当下国内实施的廉政风险技术防范措施主要分为两类：构建综合信息管理平台、建立电子监察系统。在构建各类相关信息管理平台方面，上海市、黑龙江省气象局、成都市等地曾进行一些实践。在建立电子监察系统方面，深圳市、东莞市、苏州市、酒泉市等地曾进行比较典型的实践，并且获得了一定成果。

9.2.1 构建各类相关信息管理平台

建立和完善廉政风险防控综合信息管理平台，有利于整合信息资源，发挥综合信息平台在廉政风险管理中的作用，可以将行政权力运行的程序、权限、时限等数据，通过程序设计固化为工作流程，实现用制度管理人、用机器管理权的局面。同时，将政风行风评议、投诉处理、廉政风险防控、信访举报、风险等级管理信息等信息管理系统，统一纳入廉政风险综合信息平台之中，实现各系统廉政风险监控网络信息系统有序连接，实现系统共享、资源共享。

廉政风险防控平台一般兼具系统性、动态性、全面性等特点。系统性是指前期防范、中期监控、后期处置相结合，事前通过风险梳理与风险防范未雨绸缪；事中整合多来源日常管理及风险点动态监控，把握风险态势，随时抓重点；事后对全局数据进行汇总，多角度、多维度分析研判漏洞、找出问题，对制度流程进行优化，减少犯错误的机会。如此，在事前、事中、事后不断寻找新风险点，同时也不断完善。动态性是指以信息化

^① 王芳. 加强廉政风险防控依法保障审判公正[J]. 决策探索, 2013 (8): 76-76.

方式预置“风险字典”，通过动态梳理自动抓取新的风险点，并能通过动态监控按风险点、岗位乃至个人去进行监控，能通过根据时间节点等内容自动实现智能风险通告及风险发布。全面性则是指除了风险点梳理和监控之外，将员工的学习考试、廉政信用测评、重大事项申报等信息自动汇总，形成廉政信用档案，实现“自己的历史自己写”，并可将其作为今后评估的一项重要依据，以使员工对自身廉政问题更加重视。

【实例】

1. 上海市^①

上海市政府在“制度+科技”的反腐败制度建设中，积极运用现代信息技术，结合制度创新和流程再造，把科技手段融入制度设计之中，以信息监管平台作为重要载体，缩小制度设计和执行之间的差距。例如：市人力资源和社会保障局积极推进药品集中招标采购配送平台建设，对分布在招标、采购、配送、使用4个环节中的14个步骤进行分析梳理，形成了评审、采购、配送、退货、结算、专户和使用7个监督事项11个风险防控点；闵行区建立了“廉政风险防控电子档案信息平台”，将13个街镇、28个委办局所有岗位的工作职责、廉政风险点及防范措施在信息平台上予以公布，强化对廉政风险防控工作落实情况的实时监督；闸北区开发了廉政风险防控信息管理平台，将廉政风险点和防控措施纳入其中，通过廉政风险预警工作关键要素及其具体指标的数字化，实现了自动预警、统计分析等功能。

上海市先后在工程建设、土地交易、产权交易、政府采购、医药购销、资金管理 etc 六个国有资产、资金、资源相对集中的领域，大力增加科技含量，建成了因公出国（境）综合管理信息系统、政府采购信息管理平台、农村集体资金资产资源监管平台等一批信息监管平台，提高了行政权力运行的透明度，形成了官员面对诱惑的“不敢为”和“不能为”的从政环境，实现了反腐倡廉制度设计目标与执行效果的统一，提高了反腐倡廉建设的信息化水平，从而使原来一些腐败高发领域的腐败发案率大大降低。

2. 黑龙江省^②

2012年5月，由黑龙江省气象局组织省气象信息中心自主研发的“黑龙江省气象部门廉政风险防控信息化平台”试运行。从2013年10月开始，黑龙江省各市（地）局、省局直属各单位和部分县（市、区）局重要防控事项已全部在廉政风险防控信息化平台

① 上海深化廉政风险防控：密织“护廉网”、筑牢“防火墙”[OL]. 人民网. <http://fanfu.people.com.cn/n/2014/0327/c64371-24754871.html>.

② 黑龙江：信息化平台构建廉政风险防控新模式[OL]. 中国气象报社. http://www.cma.gov.cn/2011xwzx/2011xqxw/2011xqxyw/201401/t20140121_236676.html.

上运行,涉及资金资产类、社会管理类、科技服务类、纪检监察审计类、干部人事类、科研管理类六大类共计94项防控事项。该平台以廉政风险防控“五个一”(一图、一表、一单、一规程、一制度)为基础,项目流程严格按照“五个一”中的“一图(项目流程图)”进行,结构固定,充分发挥互联网高效快捷的作用,使廉政风险防控工作“用权规范化、操作简单化、责任明确化、过程公开化”。

该平台可以通过动态梳理自动抓取新的风险点,并能按照风险点、岗位乃至个人进行动态全程监控,还实现了与财务会计核算系统相连通,强化了系统的预警、检索和监控功能,成为了党风廉政建设和反腐败工作的有效手段和有力抓手。平台普通用户可在前台进行事项处理、审批、附件上传及各类事项的浏览、查询,执行项目时不能随意跳转、更改流程,做到了全程留痕,既提高了办事程序的规范化,也保证了事项的有序公开。

3. 成都市^①

成都市岗位廉政风险防控平台自2014年4月正式运行以来,153项社保经办业务中的31项重点风险业务全部实现事前警示,2097笔重点风险业务全部实现事中实时控制,17880笔重点风险业务全部实现事后检查。成都市人社局为贯彻落实人社部印发的《社会保险工作人员纪律规定》,有效预防社保领域职务犯罪,启动了“岗位廉政风险防控平台”建设,借助信息化手段,将廉政风险防控和社保业务经办高度融合,社会保险基金监督基本实现以技术手段管人的新局面。针对人社系统廉政风险均来自于业务经办环节的特点,在认真梳理经办流程,切实找准风险点的基础上,有力有序推进岗位廉政风险防控信息化平台建设,运用现代信息技术提高服务能力和防治腐败。防控平台主要分为以下四个模块。

(1)“廉政教育模块”确保警钟长鸣。一是廉政教育政策文件学习功能。二是在线观看廉政教育警示片功能,对工作人员观看警示片时长进行记录和考核。三是定期知识考核功能。

(2)“业务处理模块”确保事前警示。该模块涵盖全部经办业务,并以市社保局业务风险点为基础,对经办业务中31个风险点对应的信息系统模块增加风险提示窗口,实现廉政风险控制的事前警示功能。

(3)“后台监控模块”确保事中审核事后监督。根据社保经办工作实际需要,后台监

① 基金监督管理局. 成都市人社局创新监督机制 构筑社会保险基金“安全网”[OL]. http://www.mohrss.gov.cn/shbxjjds/SHBXJDSjingyanjiaoliu/201501/t20150104_148058.htm.

控模块分为事中审核和事后监督两部分，分别建立了“业务审核子平台”和“业务监督子平台”。其中，业务审核子平台供各业务处室分管领导及其授权人员实时审核处理、控制业务使用，以实现业务经办事中审核；业务监督子平台供局领导、上级监督部门、各业务处室分管领导、内审稽核及相关授权人员使用，实现事后监督。

（4）“分析评估模块”确保全程控制。该模块包括廉政教育分析评估与业务风险控制分析评估。工作内容包括对工作人员观看廉政教育警示片情况、廉政教育考核情况、单位廉政教育开展情况进行分析评估。实现对经办业务数据，特别是纳入事中审核及事后监督的数据进行有效分析评估。

这四个功能模块互相嵌入，做到了入口唯一、痕迹可查、业务规范、监控及时、防控有力。通过培植和完善新的管理平台，提高工作人员的思想境界和道德修养，同时从制度的刚性上增强工作人员抗御各种诱惑的自觉性和自控能力，杜绝“权钱交易”，以人为本，减少产生腐败的源头。

该防控平台覆盖了全部工作人员、全部经办业务和重大事项。全体工作人员通过全市统一的平台，依照权限登录系统进行廉政学习、业务经办及监督管理。全市社保数据集中在市本级统一管理，运用统一的经办系统保证了全市采用统一的流程经办社保业务，极大地提高了社保经办工作的规范化、标准化。同时，制定了《成都市社保局内控制度》、《成都市社保局内部业务办理规程》等配套制度，通过科技手段将文件规定转化为信息化强制措施，将风险防控、业务办理及信息化手段有机融合，将防控手段融入日常工作，确保了风险防控工作全面、高效开展。

此外，业务经办还实现了实时监管。由于社会保险经办业务具有业务种类繁多、工作量大、逻辑关系复杂、即时性强等特点，为了实现有效监管，采用了经办业务风险事前警示、事中实时控制、事后检查的防控手段。首先采用系统预警方式，在工作人员办理业务时对潜在风险进行提醒。对于关键业务风险，防控系统将中断业务流程，把复核数据送入业务控制平台要求复核，并将复核结果反馈业务系统，凡是达不到标准的就无法进入下一个流程，不仅有效防范了传统手工复核方式的潜在风险，也显著提高了工作效率。业务办理完成后，一方面内审人员将按照风险管理规定定期对业务进行抽查，监督业务办理合规情况；另一方面通过分析评估模块对业务数据进行分析评估，作为规划工作和查找漏洞的参考依据，从而有效完善和改进系统功能和业务流程。

另外，在安全规范方面，风险防控系统在实现对业务风险进行有效控制的同时，更注重通过技术手段防范其他潜在风险，避免因信息系统产生新的风险。为此，成都市人社局建立了《信息系统授权管理制度》等规章。在权限管理方面采取数字证书认证加

密码口令登录信息系统的方式，避免工作人员权限被盗用；在后台维护方面设置了操作记录管理系统，除记录前台人员操作记录外，还对维护人员进行的维护操作进行记录，以确保各个环节的操作均可回溯追究。此外，还建立了异地灾备机制，以确保数据安全和系统运行。

9.2.2 建立电子监察系统

电子监察系统是指行政监察机关利用计算机网络等现代信息技术手段，对行政审批服务事项实施监控、监督的系统，它将多种公共资源交易活动全部纳入监察范围，如行政审批、行政征收、行政处罚、土地招标、政府采购、工程交易、产权交易等，电子监察系统一般具有实时监控、预警纠错、绩效评估和信息服务、统计分析等功能。普及电子政务，实行电子监察的核心目的在于通过方便、快捷的电子监察系统，为社会公众提供高效、优质、廉洁的一体化管理和服务，更好地满足人民群众对政务工作的知情权、参与权、表达权、监督权。

【实例】

1. 深圳市^①

深圳市监察局的“行政审批电子监察系统”于2004年6月开始规划，2004年11月1日投入试运行，2005年1月1日，系统正式运行，覆盖了深圳全市31个部门239项行政审批项目。2005年9月进行二期挖潜改造，2006年3月完成改造。拓展后的监控范围扩大至38个部门197项非行政许可的其他审批事项，以及16个部门重大投资项目的审批。深圳市行政审批电子监察系统于2005年4月通过了国家863计划验收、科技成果鉴定和国家级专家组评审，并获得深圳市“科学技术进步奖”。中央纪委、监察部和国务院行政审批改革工作领导小组办公室、国务院信息化工作办公室先后两次在深圳进行全国性会议总结交流并发文要求推广，各省市先后有400多批7000多人前来参观学习。

该系统是运用信息技术将核心电子监察平台与视频监控系统结合，对行政审批进行全过程监控的系统。系统具有实时监控、预警纠错、绩效评估和信息服务等四大功能。

（1）实时监控：通过软件系统对每一项行政审批的受理、承办、审核、批准、办结5个环节进行监控；在审批单位办公现场设置360度旋转的远程视频系统和全程录音系统，对窗口工作人员进行监督。

① 严海兵，以技术制约权力：深圳监察局行政审批电子监察系统案例分析[M]，北京：北京大学出版社，2009。

(2) 预警纠错: 根据《深圳市行政审批电子监察办法》, 对违规行为系统分别给予“预警”“黄牌”“红牌”警告, 并自动通知审批责任人。

(3) 绩效评估: 根据《深圳市行政审批绩效评估量化标准》, 对各部门各岗位的行政效能自动排名, 每月在新闻媒体和行政审批网公布评估结果和排名。

(4) 信息服务: 通过“深圳行政审批网”提供查询法律法规、审批信息、投诉反馈等信息服务。

深圳市“行政审批电子监察系统”为全国首创。该项目较好地解决了审批监察难、审批规范难、审批问责难、审批自由裁量权过大等问题。它的创新性主要体现在以下几个方面: 一是将信息技术与行政监察业务创造性地结合起来, 使监察工作由事后监察为主转变为事前、事中和事后监察相结合; 二是将行政审批业务、行政监察业务通过信息网络手段联结起来, 使对行政审批的监察由软约束变为硬约束; 三是依靠电子监察系统软件促进了行政审批流程的规范化和审批过程的公开化。行政审批电子监察系统的开发应用引起了监察方式的变革, 强化了对行政审批的程序性监督, 推动了监察手段的革新, 促进了政府运行机制的创新。

深圳市行政审批电子监察系统开发应用成本为 800 余万元, 各区的投入为 200 多万元, 系统每年运行维护成本为 30 多万元。行政审批电子监察系统在深圳率先开发应用取得了明显的社会效益和经济效益。未使用系统前, 行政审批提前办结率不到 3%。系统正式运行后, 从 2005 年 1 月到 2006 年 12 月底, 全市审批事项 175 万件, 只有两件超越法定时限被“黄牌”警告, 提前办结率逐月提高, 平均达到 80% 以上, 大大提高了行政效率。公务员服务意识显著增强, 为了缩短审批时限主动加班, 行政服务质量有了很大提高。电子监察系统推动了透明审批、依法审批和高效审批, 对行政审批“暗箱操作”的投诉由 50% 下降到 3% 以下, 对行政审批的满意率达到 90% 以上, 审批腐败减少了, 政府公信力得到增强。电子监察系统的运行有赖于各部门实现电子政务和网上办公, 开发应用电子监察系统对各部门的电子政务建设具有“倒逼”功效, 大大加快了整体电子政务建设步伐, 促进了政务信息资源的共享。

2. 东莞市^①

2006 年 4 月, 广东省政府办公厅转发了省信息产业厅、编办、发改委、监察厅等部门《关于加快电子政务建设提高政府行政效能和公共服务能力实施意见的通知》(粤府办

① 中共东莞市纪委、东莞监察局. 东莞电子检查系统[OL]. <http://59.36.14.10/xtjj.jsp>.

[2006]8号)和《中共东莞市委关于印发〈东莞市建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施办法〉的通知》(东委发[2005]14号),根据文件的精神和要求,东莞市启动了行政审批电子监察系统的建设筹备工作。2006年8月,东莞市人民政府印发了《东莞市行政审批电子监察系统建设工作实施方案》(东府[2006]82号),决定建立东莞市行政审批电子监察系统,系统于2006年12月1日正式开通并投入运行。至2008年12月该系统可以对全市46个行政审批单位的475项行政审批事项办理情况实施监察。东莞市行政审批电子监察系统是采用现代信息化技术手段,对行政审批业务处理进行全过程监察的计算机网络系统,它通过与行政审批部门间联网数据交换,实现对行政审批(受理、承办、审核、批准和办结)全过程的监督,对创新行政监察方式,强化对行政权力的监督和制约,构建反腐败科技防线,促进廉洁、高效和服务型政府建设具有重要意义。

该电子监察系统由行政审批监察系统和视频监控系统两部分组成。行政审批监察系统构建在政府政务外网上,与互联网逻辑隔离,具有数据采集、实时监控、绩效测评、综合查询、统计分析、系统管理等功能。视频监控系统是指监察机关在行政审批单位的办事窗口、服务大厅等审批现场设置视频监控设备,从而实现远程视频图像和声音监控,能对窗口工作人员的办事作风、服务态度和办事效率进行有效监督。该系统具有实时监控、预警纠错、绩效评估、信息服务、决策辅助五大功能。

3. 苏州市^①

自2005年起,苏州市作为监察部与联合国开发计划署合作的“中国廉政建设项目”试点单位,先后开发、运行了行政审批网上监察系统、工程建设网上监察系统和政府采购网上监察系统,随后,该市逐步将行政处罚、行政事业性收费、便民服务、政府信息公开等工作纳入网上电子监察范围,开发建设了行政权力电子综合监察系统,并于2009年2月底试运行。

“苏州市行政权力电子综合监察系统”主要由政府信息公开监察、行政审批监察、行政事业性收费监察、行政处罚监察、便民服务监察、工程建设监察、政府采购监察、综合监察、系统管理等应用模块组成,拥有全方位立体监察、系统预警、信息查询、统计分析、绩效考核五大功能特点。该系统将监察对象扩展到全市所有法定行政机关和法定授权组织,将监察范围扩大到5078个行政处罚事项、166个行政事业性收费等行政事项

① “苏州市行政权力电子综合监察系统”通过专家鉴定[OL]. 中国政府网. http://www.gov.cn/jrzg/2009-06/24/content_1349445.htm.

和政府管理及社会服务事项,实现了重大监察事项的全覆盖。系统由七个监察子系统分别对业务系统进行电子监察,综合监察系统对子系统的监察信息进行汇总和综合分析,对共性及趋势性问题,作为一级监察由市监察局进行处理,对各部门具体行政行为的监察监控,作为二级监察由各地、各部门监察机构实施。监察系统通过标准接口与行政权力运行系统和政府信息公开系统进行对接,实时获取相关数据,并对发现的异常和违规情况作出处理。

与此同时,监察机关通过预先设置的100个监察点,进行流程监督和数据查询,可了解各行政行为的办理进度,并视情况进行调查,追究部门和相关责任人的行政责任。该系统建立了比较科学的量化考评体系,对行政权力运行各个环节进行监察,可按月、季度、年等,以量化打分的方式衡量业务主管部门的行政效能。系统还设置了统计分析模块,对采集的数据进行汇总与分析,帮助监察机关及时掌握动态,及时监督处置,提高行政效能。

4. 酒泉市^①

2012年以来,酒泉市以行政审批服务制度和公共资源市场化改革为重点,积极建设具有地方特色的电子监察系统,对全市行政审批服务事项办理和公共资源市场化配置等进行全程刚性监督,有效规范了行政服务行为,显著提升了机关服务效能,使“阳光”政务成为加快转变政府职能、推进依法行政、建设法治政府、推动经济社会转型跨越发展的强大正能量。酒泉市电子监察系统自2012年6月投入运行,集成信息公开、电子监察、音视频监控、群众告知和评价四大平台,具有信息查询、实时监控、预警纠错、自由裁量权控制、大项目绿色通道服务等十大功能,有效保证了行政服务事项“集中受理、集中送达、承诺服务、限时办结”和公共资源交易的“信息全公开、评标全封闭、监督全覆盖”,取得了良好的经济社会效果,受到公众的广泛好评。

酒泉市电子监察系统是在Web环境下,以“提升行政效能,改进工作作风,保障公开、公平、公正的公共资源交易环境”为目的,基于B/S构架的一套推进惩防体系建设的监察软件。系统以“一个平台(电子监察平台),两大系统(行政效能电子监察系统、公共资源交易电子监察系统),三个中心(行政服务中心、公共资源交易中心、行政服务投诉中心),四项原则(依法行政,有错必纠原则;服务发展,提高效能原则;预防为主,标本兼治原则;流程规范,分级负责原则),五大网站(电子监察网、行政服务中心网站、

① 电子监察打造高效阳光政务:酒泉依法行政工作探秘之三[OL]. 国务院法制办公室. <http://www.chinalaw.gov.cn/article/dfxx/dfzxx/gs/201308/20130800389805.shtml>.

公共资源交易网站、工程建设领域信用信息专栏、市场中介组织信用信息网)”为基本构成要素，进一步优化发展环境、改进工作作风、提高行政效能，着力推动经济社会转型跨越发展，改革创新预防腐败工作机制。

这个监察系统以市纪委（监察局）行政服务投诉中心为中枢，对酒泉市行政服务中心及七个分中心和七县（市、区）行政服务中心、公共资源交易中心、市场中介组织、工程建设领域项目信息等进行全程刚性监督，实现了监察范围的横向全覆盖，纵向全纳入。通过电子监察系统行政审批信息登记栏，对申请人信息和首问负责人信息等申请受理信息进行公示，同时采用摄像、语音对讲、同期现场录制、群众现场评价等方法，对窗口人员办事情况、服务态度、工作效率进行实时监控监督，使各职能部门和窗口工作人员始终保持去庸求进、去懒求勤、去贪求廉的良好形象。以行政效能电子监察系统和公共资源交易电子监察系统两大平台为主体，以电子监察系统视频系统、告知评价系统为辅助，保证行政服务事项“集中受理、集中送达、承诺服务、限时办结”和公共资源交易的“信息全公开、评标全封闭、监督全覆盖”。来电记录、交办、承办、催办、反馈、回访、督办、办结等流程规范有序，全市联动，全部在网上进行。由于电子监察系统承办情况纳入了绩效考核，各承办单位都高度重视，明确了专人办理。

电子监察系统的推广和应用具有一定的难度，需要一定的条件才能充分完成。例如：在将政府各部门行政审批事项纳入监察系统的过程中，可能会遇到一定的阻力，需要各级领导的高度重视和强力协调；在电子政务建设落后的地方推广电子监察系统，需要很大的财政投入；监察系统的运行需要建立专门的机构和队伍，需要制定相应的制度。同时，电子监察系统也具有一定的局限性，作为一种技术监督、程序监督，它对个人行为的监督主要限于窗口工作人员，无法代替行政审批制度本身的改革，无法对申请人与审批人在工作场所以外的交往进行监督。相对静态的行政审批电子监察也需要向动态的行政执法电子监察拓展。

9.3 廉政风险技术防控模式

通过对国内外同类问题的研究，可以将科技手段防范廉政风险的模式划分为三种，即以监督为核心、以服务为核心、以管理为核心。

9.3.1 以监督为核心的廉政技术防控模式

以监督为核心的廉政技术防控模式主要是指将现代信息技术手段应用到监督主体、

方式、过程三方面，使各级监督主体能够方便、快捷地通过信息技术平台进行信息获取和实时监督，使各类监督方式受到社会公民的合法监督，从而得到理解和信任，使繁复的监督过程融入现代化电子政务建设中。

通过以上三方面以监督为核心的技术防控，将廉政监督纳入社会建设的整体格局中，构建监督无处不在的社会环境。

9.3.2 以服务为核心的廉政技术防控模式

以服务为核心的模式强调通过变革行政技术推动政府改变服务观念，进一步提高政府服务水平和办事效率。比如，通过电子审批系统简化审批程序，细化服务要求，提升政府部门服务效率，优化服务质量，从而达到令群众满意的效果。

使用信息技术改变公共服务主体的行政方式，将极大地影响政府公共服务的理念、方式和作风。例如，北京、杭州等行政中心，把一些具有市级审批、审核权限的部门纳入“一站式”办事大厅，实行“一门受理，首问负责，规范审批，限时办结”的服务方式，从而为“服务优良、办事高效、依法行政、群众满意”的工作目标奠定平台基础。

9.3.3 以管理为核心的廉政技术防控模式

“管理流程的不规范、不严密，管理主体的自由裁量权过大，管理责任的不落实、不量化，往往是滋生腐败的温床。”^①相比传统的单一且高成本的管理方式，以管理为核心的廉政技术防控模式在现代信息技术手段的基础上，科学分解并合理配置政府及个人权力，并加强对管理流程的梳理，以减少腐败漏洞的发生，提高预判能力，从而进一步规范和改进原来信息透明度低、标准性不强的管理流程。

【参考文献】

- [1] 任建明，杜治洲．腐败与反腐败：理论、模型和方法[M]．北京：清华大学出版社，2009．
- [2] 涂红松．试论高校开展廉政风险防控工作的意义：以皖西学院为例[J]．皖西学院学报，2014，30（3）：20-22．

① 高波．“科技反腐”的浙江经验[J]．今日浙江，2007（7）：40-42．

- [3] 呼楠. 基于 JBPM 的邮政企业廉政风险防控系统设计与实现[D]. 中国科学院大学: 工程管理与信息技术学院, 2014.
- [4] 程文君. 廉政风险防范管理研究: 中国廉政建设的探索[D]. 复旦大学, 2010.
- [5] 迟连翔. 中国廉政风险防控机制构建问题研究[D]. 东北师范大学, 2012.
- [6] 任建明. 对我国电子监督创新实践的初步研究[J]. 公共管理评论, 2011 (02): 84-96.
- [7] 李海霞. 最高人民法院: 推进人民法院廉政风险防控机制建设[J]. 中国监察, 2012 (11): 23-23.
- [8] 叶姝静. 信息时代的新型反腐败形式: 网络反腐[J]. 改革与开放, 2011 (14): 14-15.
- [9] 中共广东省纪委, 广东省监察厅. 佛山: “科技+制度”助推廉政风险防控[OL]. <http://gdjct.gd.gov.cn/qfqy/29863.jhtml>.
- [10] 高波. “科技反腐”的浙江经验[J]. 今日浙江, 2007 (7): 40-42.
- [11] 陈正洪, 赵强. 网络反腐: 借助高科技手段惩治腐败的利剑[J]. 价值工程, 2011, 30 (29): 150-151.

第 10 章 廉政风险信息化防控关键技术

本章主要介绍廉政风险信息化防控的关键技术。首先介绍基础的 VPN 技术、CA 统一认证技术、加密算法、防篡技术的特点、发展历程等，再对能够应对常见的 DDoS 攻击的多种攻击源追踪技术进行简单综述，之后总结现阶段我国职务犯罪侦查信息的收集和分析方式并展望未来，最后从大数据的新视角提出如何进行职务犯罪的大数据分析。

10.1 VPN 技术

VPN（Virtual Private Network，虚拟专用网络）属于远程访问技术。顾名思义，VPN 是指能够实现专用网络功能的虚拟网络，其中，“虚拟”是指用户能够根据自我需求自行建立合适的临时网络，而不需要费力建立实际的长途数据线路。“专用网络”是指用户可以为自己制定最符合自己需求的网络。VPN 一般指依靠 ISP（Internet 服务提供商）和其他 NSP（网络服务提供商），通过不可靠的公用网络建立一个临时的、安全的连接，并通过隧道技术、加密技术等来保证数据的安全传输，是一条穿过公用网络的安全、稳定的隧道，简而言之就是依靠公用网络架设“专用”网络。

1. VPN 的主要特点

1) 成本低

由于 VPN 建立在物理连接基础上，使用 Internet、帧中继或 ATM 等公用网络设施，不需要租用专线，与直接接入企业或组织内部网络相比，减轻了远程访问费用负担，节省了购买和维护通信设备的费用。据统计，企业与组织结构的局域网，使用 VPN 技术可节省 60%~80% 的远程接入成本，比使用专线降低 20%~40% 的成本。

2) 安全保障

由于 VPN 建立在公用网上，所以具有实现简单、应用灵活、使用方便的特点，但与

此同时安全问题也就突显得更加重要。VPN 应能保障传送数据的安全性，并且确保通过平台传送数据时，网络资源或私有信息不被非法用户访问，而且不被攻击者窥视和篡改。VPN 往往通过隧道技术（Tunneling）、加密技术（Encryption）、密钥管理技术（Key Management）和身份认证技术（Authentication）四类安全技术来保障数据的专用性和安全性，保证数据只被指定发送者和接收者了解。

3) 服务质量（Quality of Service, QoS）保障

由于不同用户或业务对服务的质量保证有着不同的要求，例如，移动用户关心广泛的连接和覆盖性，而企业分支机构和业务伙伴关心网络良好的稳定性，故而 VPN 应该做到能提供相应的不同等级的服务质量保证。QoS 保障是指某个服务级别，该服务级别可以使程序按照指定的速率在指定的时间帧内传输数据，通过流量预测与控制的策略，按照优先级分配带宽资源，从而使实时程序能够最有效地利用网络带宽。当网络过载或拥塞时，QoS 保障能确保重要业务量不延迟或不丢弃，预防阻塞的发生，同时保证网络高效运行。

4) 可管理性

由于企业需要将其网络管理功能从局域网无缝衔接到公用网，所以尽管可以把一些网络管理任务交给服务提供商完成，但企业仍需要自己完成许多网络管理任务。故而必须有完善的 VPN 管理系统，内容主要包括：安全管理、设备管理、配置管理、访问控制列表管理、QoS 管理等。VPN 从用户角度和运营商角度可方便地进行管理和维护，以减小网络风险，提高扩展性、经济性和可靠性。

2. VPN 的基本功能

(1) 加密数据，以保障传送数据的安全性，并且确保通过平台传送数据时，网络资源或私有信息不被非法用户访问，而且不被攻击者窥视和篡改。

(2) 信息识别和身份认证，分别用于确定信息的完整性、合法性，以及鉴别用户身份。

(3) 提供访问控制，针对不同用户提供不同访问权限。

3. VPN 的安全技术

VPN 的安全技术包括隧道技术（Tunneling）、加密技术（Encryption）、密钥管理技术（Key Management）和身份认证技术（Authentication）。

1) 隧道技术

安全隧道技术是 VPN 的一项基本技术，主要负责将待传输的原始信息经过加密、协

议封装和压缩处理后，嵌套装入另一种协议的数据包送入网络中，像普通数据包一样进行传输。经过这样的处理，只有源端和宿端的用户对隧道中的嵌套信息进行解释和处理，而对于其他用户而言只是一些无意义的信息，从而确保了重要信息的安全传送。这里采用的是加密和信息结构变换相结合的方式，而非单纯的加密技术，并且隧道是专用的，以保护在远程用户或主机和专用网络之间的链接。

2) 加密技术

在 VPN 中需要采用加密算法来保障用户重要数据的安全性、确定用户数据不被篡改和伪造。在现代密码学中，加密算法主要分为对称加密算法和非对称加密算法。

对称加密算法采用同一个密钥进行加密和解密，优点是速度快，但密钥的分发与交换不便于管理。而非对称加密算法需要两个不同的密钥，一个是只有发送方知道的专用密钥 d ，用于加密；另一个则是任何人都可以获知的公用密钥 e ，用于解密。非对称加密还有一个重要用途——数字签名。

3) 密钥管理技术

由于在 VPN 中认证过程和加密过程都需要秘密信息，故而密钥管理技术非常重要。密钥的分发一般有两种方法，即手工配置或者密钥交换协议动态分发。通过手工配置的方式密钥更新比较困难，只适用于简单网络；采用密钥交换协议动态分发的方式则由于密钥更新迅速，更适用于复杂网络。密钥的管理主要用于保证在公用网络上传递数据的安全性，现行的管理技术主要分为 SKIP 与 ISAKMP 两种。

4) 身份认证技术

身份认证技术相对发展较为成熟，主要用于区分被伪造、篡改过的数据，认证协议一般采用摘要技术，即采用 Hash 函数将报文映射成一段摘要，并结合加密技术保证接收者能够辨认伪造或篡改过的报文，验证发送者身份。一般在正式的隧道连接开始前会使用身份认证技术确认用户身份，从而便于系统进行下一步的用户授权和资源访问控制。

10.2 CA统一认证技术

CA 统一认证技术是常见的用于保障网上电子交易安全的一种认证技术，它通过运用对称和非对称密码体制等密码技术，能够实现且保证网络传输的安全。本节主要对它相关的概念、基本认证技术及其优势进行简要介绍。

1. 基本概念

1) CA 认证中心 (Certificate Authority)

CA 认证中心即数字认证中心，是承担网上安全电子交易认证服务，能签发、管理、废除数字证书，并能确认用户身份的服务机构。CA 认证中心的作用是检查证书持有者身份的合法性，并签发证书，以防证书被伪造或篡改，以及对证书和密钥进行管理。

2) CA 认证中心的四大职能

CA 认证中心的职能分别是证书发放、更新、撤销、验证，核心职能是发放和管理数字证书。

3) 基本认证技术

基本认证技术包括数字信封（保证数据的传输安全），数字签名（身份认证并保证数据的完整性、预防交易抵赖），数字证书（公开密钥技术），身份认证，数字时间戳。

4) CA 分类及中国知名的认证中心

(1) CA 的分类。

①行业性 CA。

行业性 CA 包括金融 CA 体系、电信 CA 体系、邮政 CA 体系、外经贸部 CA、中国海关 CA、中国银行 CA、中国工商银行 CA、中国建设银行 CA、招商银行 CA、国家计委电子政务 CA、南海自然人 CA (NPCA)。

②区域性 CA。

区域性 CA 包括协卡认证体系（上海 CA、北京 CA、天津 CA）；网证通体系（广东 CA、海南 CA、湖北 CA、重庆 CA）。

③独立的 CA 认证中心。

独立的 CA 认证中心包括山西 CA、吉林 CA、宁夏西部 CA、陕西 CA、福建 CA、黑龙江邮政 CA、黑龙江政府 CA、山东 CA、深圳 CA、吉林省政府 CA、福建泉州市商业银行网上银行 CA、天威诚信 CA。

(2) 中国知名认证中心。

中国知名认证中心包括：中国数字认证网（www.ca365.com）、中国金融认证中心（www.cfca.com.cn）、中国电子邮政安全证书管理中心（www.chinapost.com.cn）、北京数字证书认证中心（www.bjca.org.cn）、广东省电子商务认证中心（www.cnca.net）。

2. 基本认证技术

1) 数字信封

在法律的约束下，普通信封能够保障收信人的隐私，保证只有收信人才能阅读信件内容。数字信封的原理与普通信封相似，在密码技术的保障下，只有固定的接收者才能阅读信息。

发送者用随机生成的对称密码加密要发送的信息，再用接收者的公钥加密对称密码。一般，用公钥加密后的对称密码称为数字信封。随后发送者将经过对称加密的信息和数字信封一同发送给接收者，接收者收到信息后首先需要用自己的私钥解密数字信封，从而得到发送者的对称密码，再使用对称密码解密收到的信息。在此过程中，只有接收者的 RSA 私钥才能解密数字信封，并且采用了私钥密码体制和公钥密码体制，这样就很好地保证了数据传输过程的真实性和完整性。

2) 数字签名

解决了传送信息的保密问题后，为了进一步确定发送者的身份、证明信件未被修改破坏过，还需要采用另一种手段——数字签名。

在日常工作中，常通过在文件上签名的方式来确认文件，这样做的好处在于：由于签名难以否认，可以证明文件已由某人签署确认；因为签名不容易伪造，可以确定其真实性。类似的，完善的数字签名应具备签字方不能抵赖、他人不能伪造、在公证人面前能够验证真伪的能力，从而有效防止电子信件传送过程中，第三方冒用他人名义发送信息或篡改信息等情况发生。

加入数字签名和验证的文件传输过程如下：首先，发送者用 Hash 函数生成信件的摘要（digest），再使用自己的私钥对摘要进行加密，生成“数字签名”（signature），并将其附在信件下方一同发送给接收者。之后，接收者收到信件后，取下数字签名，用发送者的公钥对其解密得到信件摘要，由此就可以确定发送者的身份。最后，再对收到的信件使用 Hash 函数，将得到的结果与解密得到的摘要进行对比，若两者一致，则可证明信件未被修改破坏过。如果第三方冒充发送者发送了信件，只要他不知道发送者的私钥，那么接收方用发送者的公钥解密所得的数字签名必然不同于经过计算所得的数字签名，由此便可以确认发送方的身份为假。

在信息安全中，数字签名技术有着非常重要的地位，信息安全服务中的源鉴别、完整性服务、不可否认服务中，都要用到数字签名技术。

目前，有很多种方法可以实现数字签名，常采用的是公钥加密技术，如基于 RSA Date

Security 公司的 PKCS (Public Key Cryptography Standards)、Digital Signature Algorithm、x.509、PGP (Pretty Good Privacy) 等, 其中, RSA 签名、DSS (Digital Signature Standard, 数字签名标准) 签名和 Hash 签名这三种方法应用比较广泛, 可以单独或综合在一起使用。但三种技术或多或少都有缺陷, 或者没有成熟的标准。

(1) 使用 RSA 的最大优点是不存在密钥分配问题, 尤其是当用户越多、网络越复杂时, 这个优点尤为突出。由于非对称加密技术 (公开密钥加密) 使用的密钥对由两个不同的密钥, 即公开密钥和私有密钥组成: 公开密钥无法推算出私有密钥, 故而不会损害私有密钥的安全, 所以无须保密, 可公开传播, 一般可以保存在许多地方, 如未加密的电子邮件信息中、公告牌里、电话黄页上、系统目录内等; 私有密钥由用户本人专用, 可用于解密已被公钥加密过的加密信息, 必须保密, 丢失时需要报告鉴定中心及数据库。

(2) DSS 数字签名是由美国国家标准化研究院和国家安全局共同开发的。由于它是由美国政府颁布实施的, 主要用于与美国政府做生意的公司, 其他公司较少使用。它只是一个签名系统, 而且美国政府不提倡使用任何削弱政府窃听能力的加密软件, 认为这才符合美国的国家利益。

(3) Hash 签名, 又称数字摘要法 (Digital Digest) 或数字指纹法 (Digital Finger Print), 是最主要的数字签名方法。异于 RSA 签名的单独性, Hash 签名将数字签名与发送信息结合在一起传递, 更具可信度和安全性。数字摘要 (Digital Digest) 法又称安全 Hash 编码法 (SHA, Secure Hash Algorithm) 或 MD5 (MD Standard For Message Digest), 由 Ron Rivest 所设计。该编码法采用单向 Hash 函数将需加密的明文“摘要”成一串 128bit 的密文, 这一串密文亦称为数字指纹 (Finger Print), 它有固定的长度, 且不同的明文摘要必定一致。

3) 数字证书 (Digital Certificate, Digital ID)

数字证书是证书认证机构 (CA) 验证证书申请者真实身份之后, 用 CA 的根证书对申请人的一些基本信息及公钥进行数字签名后形成的一个数字文件, 它是对外公开的, 任何人都可以查询和下载。

最简单的证书包含一个公开密钥、名称及证书授权中心的数字签名。一般情况下, 证书中还包括密钥的有效时间、发证机关 (证书授权中心) 的名称、该证书的序列号等信息, 证书的格式遵循 ITUT x.509 国际标准。一个标准的 x.509 数字证书包含以下一些内容。

(1) 证书的版本信息。

(2) 证书的序列号, 每个证书都有一个唯一的证书序列号。

- (3) 证书所使用的签名算法。
- (4) 证书的发行机构名称，命名规则一般采用 x.500 格式。
- (5) 证书的有效期，现在通用的证书一般采用 UTC 时间格式，计时范围为 1950~2049。
- (6) 证书所有人的名称，命名规则一般采用 x.500 格式。
- (7) 证书所有人的公开密钥。
- (8) 证书发行者对证书的签名。

数字证书采用公钥体制，即利用一对互相匹配的密钥进行加密、解密。每个用户自己设定一个特定的仅为本人所知的私有密钥（私钥），用它进行解密和签名；同时设定一个公开密钥（公钥）并由本人公开，为一组用户所共享，用于加密和验证签名。当发送一份保密文件时，发送方使用接收方的公钥对数据加密，而接收方则使用自己的私钥解密，这样信息就可以安全无误地到达目的地了。通过数字的手段保证加密过程是一个不可逆过程，即只有用私有密钥才能解密。

签名操作是发送方用私钥进行签名，接收方用发送方证书来验证签名；加密操作则是用接收方的证书进行加密，接收方用自己的私钥进行解密，从而保证数据的安全保密性。另外，用户可以通过数字签名实现数据的完整性和有效性，只需采用私有密钥对数据进行加密处理，由于私有密钥仅为用户个人拥有，从而能够保证签名文件的唯一性，即保证数据由签名者自己签名发送，签名者不能否认或难以否认；数据自签发到接收这一段过程中未曾作过任何修改，签发的文件是真实的。

数字证书颁发过程如下：用户产生了自己的密钥对，并将公共密钥及部分个人信息传送给一家认证中心。认证中心在核实身份后，将执行一些必要的步骤，以确信请求确实由用户发送而来。然后，认证中心将发给用户一个数字证书，该证书内附有用户和他的密钥等信息，同时还附有对认证中心公共密钥加以确认的数字证书。当用户想证明其公开密钥的合法性时，就可以提供这一数字证书。

4) 数字时间戳技术

在书面合同中，文件签署的日期和签名一样，也是十分重要的防止文件被伪造和篡改的关键性内容。数字时间戳服务（Digital Time Stamp Service, DTS）是指由专门的认证单位 DTS 为电子文件提供时间信息的安全保护，即为文件添加数字时间戳。

时间戳（Time-Stamp）是经加密后形成的凭证文档，包括三个部分：需加时间戳的文件摘要；DTS 收到文件的日期和时间；DTS 的数字签名。一般，时间戳产生的过程为：用户首先将需要加时间戳的文件用 Hash 编码加密形成摘要，然后将该摘要发送到

DTS, DTS 再加入文件摘要的日期和时间信息, 之后对该文件加密 (数字签名), 然后送回用户。

3. CA 认证技术的作用

通过运用对称和非对称密码体制等密码技术建立起的 CA 认证, 可以实现并保证网络传输的安全。

(1) 保密性: 在交易中, 只有用户本人及被授权者才能阅读信息, 信息除发送方和接收方外不被其他人窃取。

(2) 认证性: 发送方能够通过数字证书确认接收方的身份。

(3) 不可抵赖性: 交易一旦达成不能被否认, 否则必然会损害一方的利益, 交易过程中发送方不能否认已发送信息。

(4) 完整性: 信息在传输过程中不被篡改。

10.3 加密算法

随着信息技术的发展, 密码技术的应用越来越广泛, 现代密码技术主要可以分成两类: 对称加密算法和非对称加密算法。本节首先简要说明加密算法的发展历史及两类加密算法的定义和特点, 再介绍典型的对称加密算法和非对称加密算法。

10.3.1 加密算法发展历史及分类

随着信息技术的不断发展, 人们越发认识到信息安全和保密的重要性。1977 年, 美国国家标准与技术研究院 (National Institute of Standards and Technology, NIST) 公布实施“数据加密标准 (DES)”, 之后多种密码算法在世界各国相继出现, 如: RIJINDAEL、MARS、RC6、Twofish、Serpent、IDEA、CS-Cipher、MMB、CA-1.1、SKIPJACK、Karn 等对称密码算法; 背包公钥密码算法、RSA、ElGamal、椭圆曲线密码编码学 (Elliptic Curves Cryptography, ECC)、NTRU 等非对称密码算法。

密码技术自古就在外交和军事领域有着重要的作用和地位, 而在现代, 密码学已经成为一门结合了数学、计算机科学、电子与通信等技术的交叉学科, 使用密码技术主要可以实现以下目标。

(1) 保密性: 防止用户的标识或数据被读取。

(2) 数据完整性：防止数据被更改。

(3) 身份验证：确保数据发自特定的一方。

加密是指对原来为明文的文件或数据按某种算法进行处理，使其成为不可读的一段代码，通常称为“密文”，使其只能在输入相应的密钥之后才能显示出本来内容，通过这样的途径达到保护数据不被非法人窃取、阅读的目的。该过程的逆过程为解密，即将该编码信息转化为其原来数据的过程。

根据密钥类型的不同将现代密码技术分为两类：对称加密算法（私钥加密算法）和非对称加密算法（公钥加密算法）。

对称加密算法是指加密和解密都采用同一个密钥的算法，应用比较早，发展到现在已经成为了一门比较成熟的技术。对称加密算法中，发送者和接收者均知晓并公用同一个密钥，首先，发送者用加密密钥将原始报文进行特殊加密算法处理后得到复杂的密文，再将其发送给接收者，接收者收到密文后，用与加密密钥相同的解密密钥及加密算法的逆算法对密文进行解密，最终得到可读的明文。对称加密算法的主要特点有：算法公开、计算量小、加密速度快、加密效率高。缺点则在于发送者和接收者公用同一个密钥，过于依赖密钥来保障数据的安全性，而考虑到数据的安全性，使用对称加密算法时往往需要采用一个除交易双方外其他人都不知道的密钥，这也就意味着每个人每次和不同的人交易时都需要拥有一个不同的唯一密钥，将使用户拥有密钥数量呈几何级数增长，这就给密钥管理带来极大的负担，并且大大提高了成本，所以对称加密算法比较难以在分布式网络系统上使用。而与公开密钥加密算法比起来，对称加密算法能够提供加密和认证却缺乏了签名功能，使得使用范围有所缩小。

非对称加密算法，就是指加密和解密时使用不同密钥的算法。1976年，美国斯坦福大学的 Whit-field Diffie 和 Martin Hellman 发表论文《密码学的新方向》，第一次证明在发送端和接收端不传输密钥的保密通信的可能性，为解决信息公开传送和密钥管理问题，他们提出一种新的密钥交换协议，允许在不安全的媒体上的通信双方交换信息，安全地达成一致的密钥，这就是“公开密钥系统”，相对于“对称加密算法”这种方法也叫做“非对称加密算法”。

与对称加密算法不同，非对称加密算法通常有两个密钥，分别称为“公开密钥”（简称“公钥”）和“私有密钥”（简称“私钥”），两者必须配对使用，不然就无法打开加密文件。在非对称加密算法中，每个用户都生成独属于自己的一对密钥（公钥和私钥），私钥由用户自己秘密保存，公钥和非对称加密、解密算法是公开的。使用公钥对文件进行加密传输的实际过程包括四步。

(1) 发送者生成一个会话密钥(对称密钥)并用接收者的公钥对会话密钥进行加密,然后把加密过的会话密钥传输给接收者。

(2) 发送者用会话密钥对需要传输的文件进行加密,之后将加密过的文件传送给接收者。

(3) 接收者用自己的私钥对第 1 步传来的数据进行解密后得到会话密钥。

(4) 接收者用会话密钥对第 2 步传来的数据进行解密得到明文文件。

上述过程中包含了两个加密解密过程,即对会话密钥和传送文件的加密解密,分别使用了非对称加密算法和对称加密算法。由于接收者的私钥由其本人保密持有,故而即便存在第三方得到了第 1 步生成的加密会话密钥,也无法对其解密,从而能够保证会话密钥的安全和文件的安全。

10.3.2 典型加密算法

本小节主要介绍典型对称加密算法和常见非对称加密算法。典型对称加密算法主要有 DES、3DES、IDEA、AES, 常见非对称加密算法主要有 RSA、ECC。

1. 典型对称加密算法

1) DES (Data Encryption Standard, 数据加密标准)

美国国家标准与技术研究院 (National Institute of Standards and Technology, NIST), 自 1973 年开始研究除国防部外的其他部门的计算机系统的数据加密标准, 于 1973 年 5 月 15 日和 1974 年 8 月 27 日先后两次向公众发出了征求加密算法的公告。1977 年 1 月, 美国政府颁布: 采纳 IBM 公司设计的方案作为非机密数据的正式数据加密标准 (DES, Data Encryption Standard)。

DES 算法的入口参数有三个: Key、Data、Mode。其中, Key 值为 8 个字节共 64 位 (实际运用中只使用其中 56 位参与 DES 运算, 第 8、16、24、32、40、48、56、64 位是校验位, 从而使每个密钥都有奇数个 1, 进而提高安全性), 是加密解密使用的密钥; Data 值也为 8 个字节 64 位, 是要被加密或被解密的数据; Mode 值为 DES 的工作模式, 当模式为加密模式时, 明文按照 64 位进行分组, 形成明文组, Key 用于对数据加密, 当模式为解密模式时, Key 的逆运算用于对数据解密。

算法的主流程如下。

主要是把输入的 64 位数据块按位重新组合, 并把输出分为 L_0 、 R_0 两部分, 每部分

各长 32 位，其置换规则如下：

58	50	12	34	26	18	10	2	60	52	44	36	28	20	12	4
62	54	46	38	30	22	14	6	64	56	48	40	32	24	16	8
57	49	41	33	25	17	9	1	59	51	43	35	27	19	11	3
61	53	45	37	29	21	13	5	63	55	47	39	31	23	15	7

即将输入的第 58 位换到第 1 位，第 50 位换到第 2 位……依此类推，最后一位是原来的第 7 位。 L_0 、 R_0 则是换位输出后的两部分， L_0 是输出的左 32 位， R_0 是右 32 位。例如：置换前的输入值为 $D_1, D_2, D_3, \dots, D_{64}$ ，则经过初始置换后的结果为： $L_0=D_{58}, D_{50}, \dots, D_8$ ； $R_0=D_{57}, D_{49}, \dots, D_7$ 。

经过 16 次迭代运算后，得到 L_{16} 、 R_{16} ，将此作为输入，进行逆置换，即得到密文输出。逆置换正好是初始置换的逆运算。例如，第 1 位经过初始置换后，处于第 40 位，而通过逆置换，又将第 40 位换到第 1 位，其逆置换规则如下：

40	8	48	16	56	24	64	32	39	7	47	15	55	23	63	31
38	6	46	14	54	22	62	30	37	5	45	13	53	21	61	29
36	4	44	12	52	20	60	28	35	3	43	11	51	19	59	27
34	2	42	10	50	18	58	26	33	1	41	9	49	17	57	25

放大换位表：

32	1	2	3	4	5	4	5	6	7	8	9	8	9	10	11
12	13	12	13	14	15	16	17	16	17	18	19	20	21	20	21
22	23	24	25	24	25	26	27	28	29	28	29	30	31	32	1

单纯换位表：

16	7	20	21	29	12	28	17	1	15	23	26	5	18	31	10
2	8	24	14	32	27	3	9	19	13	30	6	22	11	4	25

在 $f(R_i, K_i)$ 算法描述图中， S_1, S_2, \dots, S_8 为选择函数，其功能是把 6bit 数据变为 4bit 数据。下面给出选择函数 $S_i (i=1, 2, \dots, n)$ 的功能表。

S_1 :

14	4	13	1	2	15	11	8	3	10	6	12	5	9	0	7
0	15	7	4	14	2	13	1	10	6	12	11	9	5	3	8
4	1	14	8	13	6	2	11	15	12	9	7	3	10	5	0
15	12	8	2	4	9	1	7	5	11	3	14	10	0	6	13

S_2 :

15	1	8	14	6	11	3	4	9	7	2	13	12	0	5	10
3	13	4	7	15	2	8	14	12	0	1	10	6	9	11	5
0	14	7	11	10	4	13	1	5	8	12	6	9	3	2	15
13	8	10	1	3	15	4	2	11	6	7	12	0	5	14	9

S_3 :

10	0	9	14	6	3	15	5	1	13	12	7	11	4	2	8
13	7	0	9	3	4	6	10	2	8	5	14	12	11	15	1
13	6	4	9	8	15	3	0	11	1	2	12	5	10	14	7
1	10	13	0	6	9	8	7	4	15	14	3	11	5	2	12

S_4 :

7	13	14	3	0	6	9	10	1	2	8	5	11	12	4	15
13	8	11	5	6	15	0	3	4	7	2	12	1	10	14	9
10	6	9	0	12	11	7	13	15	1	3	14	5	2	8	4
3	15	0	6	10	1	13	8	9	4	5	11	12	7	2	14

S_5 :

2	12	4	1	7	10	11	6	8	5	3	15	13	0	14	9
14	11	2	12	4	7	13	1	5	0	15	10	3	9	8	6
4	2	1	11	10	13	7	8	15	9	12	5	6	3	0	14
11	8	12	7	1	14	2	13	6	15	0	9	10	4	5	3

S_6 :

12	1	10	15	9	2	6	8	0	13	3	4	14	7	5	11
10	15	4	2	7	12	9	5	6	1	13	14	0	11	3	8
9	14	15	5	2	8	12	3	7	0	4	10	1	13	11	6
4	3	2	12	9	5	15	10	11	14	1	7	6	0	8	13

S_7 :

4	11	2	14	15	0	8	13	3	12	9	7	5	10	6	1
13	0	11	7	4	9	1	10	14	3	5	12	2	15	8	6
1	4	11	13	12	3	7	14	10	15	6	8	0	5	9	2
6	11	13	8	1	4	10	7	9	5	0	15	14	2	3	12

S_8 :

13	2	8	4	6	15	11	1	10	9	3	14	5	0	12	7
1	15	13	8	10	3	7	4	12	5	6	11	0	14	9	2
7	11	4	1	9	12	14	2	0	6	10	13	15	3	5	8
2	1	14	7	4	10	8	13	15	12	9	0	3	5	6	11

在此以 S_1 为例说明其功能。我们可以看到：在 S_1 中，共有 4 行数据，将其命名为 0, 1, 2, 3 行；每行有 16 列，将其命名为 0, 1, 2, 3, ..., 14, 15 列。

现设输入为： $D=D_1, D_2, D_3, D_4, D_5, D_6$

令：列= D_2, D_3, D_4, D_5

行= D_1, D_6

然后在 S_1 表中查得对应的数，以 4 位二进制数表示，即为选择函数 S_1 的输出。下面给出子密钥 $K_i(48\text{bit})$ 的生成算法。

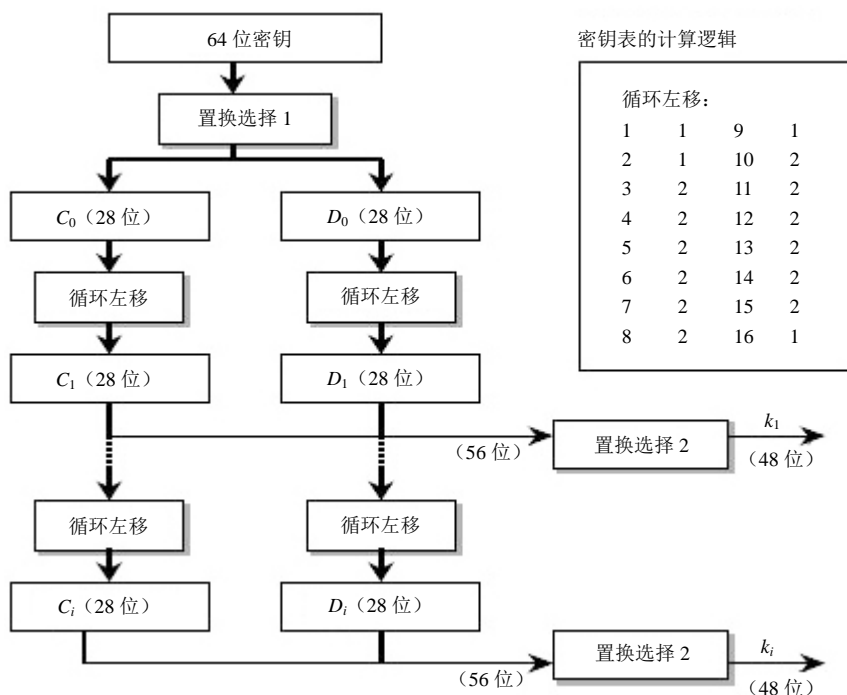


图 10-1 生成算法描述图

从子密钥 K_i 的生成算法描述图（见图 10-1）中我们可以看到：初始 Key 值为 64 位，但 DES 算法规定，第 8, 16, ..., 64 位是奇偶校验位，不参与 DES 运算。故 Key 值实际可用位数只有 56 位。即经过缩小选择换位表 1 的变换后，Key 值的位数由 64 位变成了 56 位，此 56 位分为 C_0 、 D_0 两部分，各 28 位，然后分别进行第 1 次循环左移，得到 C_1 、 D_1 ，将 C_1 (28 位)、 D_1 (28 位) 合并，得到 56 位，再经过缩小选择换位 2，从而便得到了密钥 K_0 (48 位)。依此类推，便可得到 K_1, K_2, \dots, K_{15} 。需要注意的是，16 次循环左移对应的左移位数要依据下述规则进行：

1 1 2 2 2 2 2 2 1 2 2 2 2 2 2 1

以上就是 DES 算法的加密过程。DES 算法的解密过程和此类似，只是第一次迭代时用子密钥 K_{15} ，第二次迭代时用子密钥 K_{14} ……最后一次迭代时用子密钥 K_0 ，算法本身没有任何变化。

DES 至今已公布了 40 多年，在以往的使用和研究过程中，人们发现它的密钥发行和管理不够完善，不能提供数据签名和身份验证。因而，2001 年美国就用加密标准 AES (Advanced Encryption Standard, 高级加密标准) 代替 DES。但 DES 因其算法简洁有效、软硬件均容易实现、资源消耗小、加解密数据量大等特点，仍被广泛应用。在我国 1993 年启动的三金工程，尤其是金卡工程中，DES 算法在 POS、ATM、磁卡及智

能卡（IC 卡）、加油站、高速公路收费站等领域被广泛应用，以实现关键数据的保密。

2) 3DES (Triple DES)

3DES 是基于 DES 的对称算法。1999 年，NIST 将 3DES 指定为过渡的加密标准。作为 DES 的强化版，3DES 对一块数据用三个不同的密钥进行三次加密，强度、安全性更高。

其具体实现如下。

设 $E_k()$ 和 $D_k()$ 代表 DES 算法的加密和解密过程， k 代表 DES 算法使用的密钥， P 代表明文， C 代表密文，则，

3DES 加密过程为： $C=E_{k3}(D_{k2}(E_{k1}(P)))$

3DES 解密过程为： $P=D_{k1}(E_{k2}(D_{k3}(C)))$

3) IDEA (International Data Encryption Algorithm, 国际数据加密算法)

IDEA (International Data Encryption Algorithm) 是瑞士的 James Massey 和 Xuejia Lai 等人提出的加密算法，在密码学中属于数据块加密算法 (Block Cipher) 类。IDEA 使用长度为 128bit 的密钥，数据块大小为 64bit。早在 1990 年，Xuejia Lai 等人在 Euro Crypt'90 年会上就提出了分组密码建议用 PES (Proposed Encryption Standard)。在 Euro Crypt'91 年会上，Xuejia Lai 等人又提出了 PES 的修正版 IPES (Improved PES)。目前，IPES 已经商品化，并改名为 IDEA。IDEA 已由瑞士的 Ascom 公司注册专利，以商业目的使用 IDEA 算法必须向该公司申请许可。

IDEA 是一种由 8 个相似圈 (Round) 和一个输出变换 (Output Transformation) 组成的迭代算法。IDEA 的每个圈都由模 $(2^{16}+1)$ 乘法、模 2^{16} 加法和按位异或运算组成。

在加密之前，IDEA 通过密钥扩展 (Key Expansion) 将 128bit 的密钥扩展为 52Byte 的加密密钥 EK (Encryption Key)，然后由 EK 计算出解密密钥 DK (Decryption Key)。EK 和 DK 分为 8 组半密钥，每组长度为 6Byte，前 8 组密钥用于 8 圈加密，最后半组密钥 (4Byte) 用于输出变换。IDEA 的加密过程和解密过程是一样的，只不过使用不同的密钥 (加密时用 EK，解密时用 DK)。密钥扩展的过程如下。

- (1) 将 128bit 的密钥作为 EK 的前 8Byte。
- (2) 将前 8Byte 循环左移 25bit，得到下一个 8Byte，将这个过程循环 7 次。
- (3) 在第 7 次循环时，取前 4Byte 作为 EK 的最后 4Byte。

(4) 52Byte 的 EK 生成完毕。

4) AES (Advanced Encryption Standard, 高级加密标准)

1997 年 1 月 2 日, 美国国家标准与技术研究所 (NIST) 宣布启动设计新的对称分组加密算法, 将其作为新一代加密标准替代 DES, 新的加密标准将被命名为高级加密标准 (AES), 并于同年 9 月 12 日正式发布了征集候选算法公告, 公告中对算法的基本要求如下。

(1) 必须详细和公开说明对称加密算法的设计原理。

(2) 算法必须支持最小 128bit 的消息分组, 密钥长度可以为 128、192、256bit。安全强度至少达到三重 DES, 但效率应该高于三重 DES。

(3) 算法适合于在各种硬件设备上执行。

(4) 如果算法被选中, 不应该存在专利问题, 并可以在世界范围内使用。

至 2000 年 10 月, 经过三轮遴选后, NIST 宣布采用从 15 种候选算法中选出的 Rijndael 算法作为新一代高级加密标准。Rijndael 算法是 1999 年下半年由比利时的密码专家 Joan Daemen 博士和 Vincent Rijmen 博士创建的。NIST 于 2002 年 5 月 26 日制定了新的高级加密标准 (AES) 规范。

Rijndael 汇聚了高安全、高性能、高效率、易用和灵活等优点。它采用对称分组密码体制, 是一个迭代分组密码算法, AES 与公共密钥密码使用密钥对不同, 对称密钥密码使用相同的密钥加密和解密数据。通过分组密码返回的加密数据的位数与输入数据相同。迭代加密使用一个循环结构, 在该循环中重复置换和替换输入数据。其分组长度和密钥长度是可变的, 但为了满足 AES 的要求, 它使用长度为 128bit 的分组, 使用的密钥长度为 128、192 或 256bit, 相应的轮数为 10、12、14, 如表 10-1 所示。

表 10-1 AES与 3DES的比较

算法名称	算法类型	密钥长度	速度	解密时间 (建设机器每秒尝试 255 个密钥)	资源消耗
AES	对称 block 密码	128、192、256bit	高	1490000 亿年	低
3DES	对称 feistel 密码	112、168bit	低	46 亿年	中

随着 AES 的出现, 3DES 成为不必要的选择, 可以加长的密钥以及 128、192、256bit 的数据分组长度为各种应用需求提供了大范围的安全强度, 而多重加密多次使用多个密钥。避免使用多重加密就意味着使用的密钥数目必须减少, 以达到简化安全协议和系统

设计的效果。同时，AES 的广泛使用将促进同样强度的 Hash 函数的出现。在某些情况下，分组加密算法和 Hash 函数密切相关，因此，将需要与 128、192、256bit AES 长度相匹配的 256、384、512bit 的新 Hash 函数。

DES 加密标准正逐渐淡出加密标准的舞台，而 AES 正逐渐获得大量的应用和实现。

2. 常见非对称加密算法

密码学界已提出许多公钥密码算法，如 Diffie-Hellman 密钥交换（1976）、RSA（1977）、ECC（1985）、NTRU（1996）、ElGamal 算法等，但影响最大的是 RSA 和 ECC。

1) RSA

RSA 是 1978 年由美国麻省理工学院（MIT）的 Ron Rivest、Adi Shamir 和 Leonard Adleman 在题为《获得数字签名和公开钥密码系统的方法》的论文中提出的，其后得到了广泛应用。它的名称来自于三个发明者的姓名的首字母。

RSA 算法是一个基于数论的非对称密码体制，是一种分组密码体制。作为非对称式加密算法，RSA 通常是先生成一对 RSA 密钥：一个是私钥，由用户秘密保存；一个是公钥，一般是公开的，并且可以在网络服务器中注册。一般用公钥加密文件发送给接收者，接收者再用私钥解密得到明文文件，如果某人想与其他人进行保密通信，只需要从公钥簿上得到对方的公钥，再用对方公钥对需要传送的文件进行加密，最后通过网络发送给对方即可。接收者收到数据后，用自己持有的处于保密状态的私钥对数据进行解密即可得到明文文件。另外，为提高保密强度，RSA 密钥至少为 500 位长，一般推荐使用 1024 位长。

它的安全性是基于一个十分简单的数论事实：将两个大素数相乘十分容易，但是想要对其乘积进行因式分解却极其困难。而大整数因式分解问题是数学上的著名难题，至今没有有效的方法可以解决，因此可以确保 RSA 算法的安全性。

主要算法如下。

- （1）任意选取两个不同的大素数 p 和 q ，计算乘积 $r = p \times q$ 。
- （2）任意选取一个大整数 e ，要求 e 与 $(p-1) \times (q-1)$ 互质，整数 e 用作加密密钥。注意： e 的选取是很容易的，所有大于 p 和 q 的素数都可以。
- （3）确定解密密钥 d ： $d \times e \bmod (p-1) \times (q-1) = 1$ ，根据 e 、 p 和 q 可以计算出 d 。
- （4）公开整数 r 和 e ，但是不公开 d 。
- （5）将明文 P （假设 P 是一个小于 r 的整数）加密为密文 C ，计算方法为：

$$C = Pe \bmod r$$

(6) 将密文 C 解密为明文 P , 计算方法为:

$$P = Cd \bmod r$$

但只根据 r 和 e (不是 p 和 q) 计算出 d 是不可能的。因此,任何人都可对明文进行加密,但只有授权用户(知道 d)才可对密文解密。

RSA 系统是公钥系统最具有典型意义的方法,它是第一个既能用于数据加密也能用于数字签名的算法。利用 **RSA** 可以完成对电文的数字签名以及对电文的否认与抵赖,还可以利用数字签名较容易地发现攻击者对电文的非法篡改,以保护数据信息的完整性,它也易于理解和操作。因此它为公共网络上信息的加密和鉴别提供了一种基本的方法,大多数使用公钥密码进行加密和数字签名的产品和标准使用的都是 **RSA** 算法。

RSA 是被研究得最广泛的一种公钥算法。自被提出至今,它经历了各种攻击的考验,逐渐为人们所接受。**RSA** 算法中,用户的公钥和加密算法是分开的,这就更有利于密钥的分配。许多加密技术都使用了 **RSA** 算法,其已在互联网的许多方面得到了广泛应用,如用在安全接口层(**SSL**)标准(该标准是网络浏览器建立安全的互联网连接时必须用到的),甚至是智能 IC 卡和网络安全产品等。

2) ECC (Elliptic Curves Cryptography, 椭圆曲线密码编码学)

在数学上,对椭圆曲线的性质和功能的研究已经有上百 years 了,但是它们在加密技术上的应用是由华盛顿大学的 Neal Koblitz 和 IBM 的 Victor Miller 首次提出的。和 **RSA** 算法一样,**ECC** 算法也属于公开密钥算法,它的基础是利用椭圆曲线上的有理点构成 Abel 加法群上椭圆离散对数的计算困难性。

ECC 利用椭圆曲线等式的性质产生密钥,而不是采用传统的方法利用大素数的积产生密钥,它利用了某种特殊形式的椭圆曲线,即定义在有限域上的椭圆曲线。

其方程式如下:

$$y^2 = x^3 + ax + b \pmod{p} \quad (1)$$

其中, p 是素数, a 和 b 为两个小于 p 的非负整数,满足:

$$4a^3 + 27b^2 \pmod{p} \neq 0 \text{ 其中, } x, y, a, b \in F_p, \quad (2)$$

则满足式(2)的点 (x, y) 和一个无穷点 O 就组成了椭圆曲线 E 。

椭圆曲线离散对数问题 **ECDLP** 定义如下:给定素数 p 和椭圆曲线 E ,对 $Q=kP$,在

已知 p 和 Q 的情况下求出小于 p 的正整数 k 。可以证明，已知 k 和 p 计算 Q 比较容易，而由 Q 和 p 计算 k 则比较困难，至今没有有效的方法来解决这个问题，这就是椭圆曲线加密算法原理之所在。

ECC 是基于一个数组产生的特定种类的方程式的性质，数组是由直线与轴线交叉的点组成的。用曲线上的点乘以一个数可以产生曲线上的另一个点，但是即使知道原来的数和结果，你也很难找到乘的那个数。基于椭圆曲线的方程式有一个对加密技术来说非常有价值的性质。相对来说，方程式比较容易执行，但是反过来却非常困难。

实验证明，在椭圆曲线加密算法中采用 160bits 的密钥与采用 1024bits 密钥的 RSA 算法的安全性相当，且随着模数的增大，安全性之间的差距猛烈增大（见表 10-2）。因此，它可以提供一个更快、具有更小密钥长度的公开密钥密码系统，为人们提供了诸如实现数据加密、密钥交换、数字签名等密码方案的有力工具。

表 10-2 RSA与ECC安全性的比较

攻破时间（MIPS 年）	RSA/DSA 密钥长度（bits）	ECC 密钥长度（bits）	RSA/ECC 密钥长度比
104	512	106	5 : 1
108	768	132	6 : 1
1011	1024	160	7 : 1
1020	2048	210	10 : 1
1078	21000	600	35 : 1

RSA 具有原理简单、易于使用的优势，但是随着计算机科学、数学的发展，为了保证 RSA 使用的安全性，往往需要增加密钥位数，现在一般认为 RSA 需要 1024 位以上的字长才具有安全保障，这就增大了硬件实现的难度、大大降低了加密解密的速度。与 RSA 相比，ECC 拥有突出的优势：

（1）更适合于移动互联网。ECC 加密算法的密钥长度很短（256 位），这意味着它占用更少的存储空间、更低的 CPU 开销和更少的带宽。随着越来越多的用户使用移动设备完成各种网上活动，ECC 加密算法为移动互联网安全提供了更好的客户体验。

（2）抗攻击性强。相同的密钥长度，其抗攻击性要强很多倍。

（3）计算量小，处理速度快。ECC 总的速度比 RSA、DSA 要快得多。

（4）占用存储空间小。ECC 的密钥尺寸和系统参数与 RSA、DSA 相比要小得多，这意味着它占的存储空间要小很多。这对于加密算法在 IC 卡上的应用具有特别重要的意义。

（5）带宽要求低。当对长消息进行加解密时，三类密码系统有相同的带宽要求，但应用于短消息时 ECC 带宽要求却低得多。带宽要求低使 ECC 在无线网络领域具有广泛的应用前景。

10.4 防篡技术

本节首先介绍我国近几年网页篡改事件的现状，并说明重视这一事件和提升网页防篡水平的重要性，然后就网页防篡技术的发展过程进行回顾，对几种典型的技术做了简要介绍，并针对其特点进行了简要分析。

10.4.1 网页篡改及其现状

近年来，我国互联网市场规模和用户体量高速增长，截至 2014 年 12 月底，网站总量保持规模化发展，为 364.7 万个，网民规模达 6.49 亿人次，手机网民规模达 5.57 亿人次，互联网普及率达到 47.9%。值得警惕的是，互联网是一个非常开放的环境，在为公众提供非常便利的服务之时，也非常容易被不法分子和敌对势力等攻击；敲诈、勒索等蓄意网络攻击行为也越来越多；网络信息可能被第三方窃听或篡改，主机可能被攻击或入侵，在多种网络安全威胁（见表 10-3）中，最恶劣的就是篡改网页。

表 10-3 常见的网络安全威胁

窃听	攻击者通过监视网络数据获得敏感信息
重传	攻击者事先获得部分或全部信息后，将此信息发送给接收者
伪造	攻击者将伪造的信息发送给接收者
篡改	攻击者对合法用户之间的通信信息进行修改、删除、插入，再发送给接收者
拒绝服务攻击	攻击者通过某种方法使系统响应减慢，甚至瘫痪，阻止合法用户获得服务
行为否认	通信实体否认已经发生的行为
非授权访问	没有经过同意，就使用网络或计算机资源进行非授权访问。主要有以下几种形式：假冒、身份攻击、非法用户进入网络系统进行违法操作、合法用户以未授权方式进行操作等
恶意程序	在未经授权的情况下，在信息系统中安装、执行以达到不正当目的的程序，其破坏性非常高，而且用户很难防范，如计算机蠕虫、特洛伊木马、僵尸程序、计算机病毒等
旁路控制	攻击者发掘系统的缺陷或安全脆弱性
电磁/射频截获	攻击者从电子或机电设备发出的无线射频或其他电磁辐射中提取信息

网页篡改是指恶意破坏或更改网页内容,使网站无法正常工作或出现黑客插入的非正常网页内容。按照攻击手段,网页篡改可以分成显式篡改和隐式篡改两种。通过显式网页篡改,黑客可炫耀自己的技术技巧,或达到声明自己主张的目的;隐式篡改一般是在被攻击网站的网页中植入被链接到色情、诈骗等非法信息的暗链(“暗链”就是植入被篡改网站的链接,即看不见的网站链接,是一种搜索引擎优化手段,可以有效提高所指向网站的搜索排名)中,以助黑客谋取非法经济利益。

根据国家互联网应急中心(CNCERT 或 CNCERT/CC)近几年的监测结果,2010年1月4日至10日,我国境内被篡改政府网站数量为178个。2011年7月,我国境内182个政府网站被篡改。2012年,我国境内被篡改政府网站数量为1802个,同比增长21.4%。2013年,我国境内被篡改政府网站数量为2430个。根据CNCERT发布的《2014年中国互联网网络安全报告》,2014年,我国境内被篡改的网站数量为36969个,较2013年的24034个有了大幅增长,其中政府网站被篡改数量为1763个。从域名类型来看,2014年我国境内被篡改的网站中,代表商业机构的网站(.com)最多,占71.8%。其次是网络组织类网站(.net)和政府类网站(.gov),分别占6.7%和4.8%。按地域进行统计,前10位的地区分别是:北京市、江苏省、上海市、广东省、浙江省、福建省、河南省、四川省、安徽省、天津市,以上地区均为我国互联网发展状况较好的地区,互联网资源较为丰富,总体上发生网页篡改的事件次数较多。

根据目的不同,网页篡改事件可以分为经济性质和政治性质。根据以上数据,我们可以看到,商业网站的网页篡改事件所占比例最大,这种行为以获取经济利益为目的,往往严重影响消费者心目中的商家形象,并造成商家或消费者的经济损失。大部分遭受网页篡改和攻击的商家往往因为低估或没有考虑到这个问题造成的危害,存在侥幸心理,没有采取防范措施,又缺乏专业性技术,最后导致遭受严重损失。

而政治性质的网页篡改比经济性质的网页篡改更具危害性,因为随着我国政治文明的稳步推进和政府办公效率的不断提高,各级政府逐渐重视信息化建设,政务信息公开和电子政务服务已成为各级政府工作的重要组成部分。而大部分政府部门都开设了自己的网站,由于政府网站不可替代的权威性,对它的攻击会严重影响中国的网络信息安全。一次含有政治攻击色彩的篡改就有可能使政府形象受到重击,在一定程度上会影响社会稳定,一些别有用心的人可能会利用人民对政府网站的信任,对网页进行语义篡改、散布谣言,引起民众不必要的恐慌和猜疑,乃至上升至政治事件。

因而,重视和提高我国整体的网页防篡水平是非常有必要的,以减少经济损失,提高社会稳定性。

10.4.2 网页防篡改技术的历史发展

随着互联网的不断发展,网页防篡改技术也经历了不断的发展和演进,从最初的人工对比检测和时间轮询技术,到随后出现的事件触发技术和核心内嵌技术,再到文件过滤驱动技术,有的技术已经被淘汰,有的技术正在不断被改进和应用。

1. 人工对比检测

人工对比检测是指需要专门指派网络管理人员对需要保护的网站进行实时人工监控,一旦发现网页被篡改,就人工手动对网页修改还原的手段。人工对比检测作为一种原始的应对方法,在网页防篡改技术的历史中存在着相当长的一段时间。但这种方法较耗费人力成本,更重要的是,由于人力的局限性,往往无法第一时间发现网页被篡改,也无法第一时间进行修改还原。等到网络管理人员发现时,被篡改的网页往往已经存在了一段时间,并且已经造成了影响,所以这种手段已经被彻底淘汰。

2. 时间轮询技术

时间轮询技术又称“外挂轮询技术”,是指通过使用网页检测程序按用户设定的时间间隔,定时用轮询的方式读出监控网页,并将读出内容和真实的网页进行比较,从而判断网页内容的完整性,一旦发现网页被篡改,就进行报警和恢复。它可以算作真正意义上的第一代网页防篡改技术。从这一代开始,网页防篡改技术已经摆脱了以人力检测恢复为主体的原始手段,而是作为一种自动化的技术形式出现。

但是,采用时间轮询式的网页防篡改系统,对每个网页来说,轮询扫描存在着时间间隔,一般为数十分钟,在这数十分钟的间隔中,黑客可以攻击系统并使访问者访问到被篡改的网页。此类技术在网页访问量较少的情况下适用,但目前网站页面通常少则上百页,检测轮询时间更长,且占用系统资源较大,该技术逐渐被淘汰。

3. 事件触发技术+核心内嵌技术

事件触发技术与核心内嵌技术出现的时间差并不大,两种技术常常被结合使用在网页防篡改、网页防挂木马方面。

事件触发技术是指通过使用程序对网页内容进行实时监控,一旦发现变动就检查是否发生非法篡改。核心内嵌技术,即密码水印技术,最初先将网页内容采取非对称加密存放,在外来访问请求时将经过加密验证过的网页,进行解密对外发布。若未经过验证,则拒绝对外发布,调用备份网站文件进行验证解密后对外发布。也就是说,在收到用户对网页的访问请求后,先对网页完整性进行检查,再决定系统是否正式提交网页内容给用户。它常常结合事件触发技术对文件的部分属性(如大小、页面生成时间等)进行对

比，却无法更准确地进行其他属性的判断。核心内嵌技术最大的特点在于相对第一代的时间轮询技术而言，它避免了轮询间隔这一缺点，安全性大大提高，但又因为需要对每个流出的网页都进行完整性检查，加密计算占用大量的系统服务器资源，造成较大的负载，导致系统反应较慢，而随着计算机技术的发展及网络各类应用的增多，往往占用服务器资源的部分都需要被淘汰，以确保网站的高访问效率，因此，核心内嵌技术也终将被淘汰。

4. 文件过滤驱动技术+事件触发技术

文件过滤驱动技术起初用于军方和保密系统，与事件触发技术的结合，形成了现在的第三代网页防篡改技术。其原理是将篡改监测的核心程序通过微软文件底层驱动技术应用到 Web 服务器中，通过事件触发方式进行自动监测。对文件夹的所有文件内容，对照其底层文件属性，经过内置散列快速算法，实时进行监测，若发现属性变更，意味着网页被篡改，此时需要通过非协议方式、纯文件安全拷贝方式将备份路径文件夹内容拷贝到监测文件夹相应文件位置，通过这项技术可以使整个文件复制时间实现毫秒级，使公众无法看到被篡改页面，其运行性能和检测实时性都达到较高的水准。通过这项技术，可以从根本上解决文件检测的准确度问题，能够很好地保证效率 and 安全性，这是一种服务器负载最小的检测技术。

早期网页防篡改关注文件是否被篡改和篡改后的恢复问题，常用的方法是实时监测和备份恢复。实时监测是指通过动态的进程访问控制机制，来实现对整个系统（系统进程、网页文件等）的实时保护，并保证及时对异常操作予以拦截、阻止及记录；备份恢复是指每隔一段时间对页面文件进行完整备份，并通过对文件属性的比较进行判断，一旦发现文件被篡改，就根据备份信息进行恢复。然而，现今许多网页数据常常处于变化状态，而实时监测和备份恢复一般针对网页文件本身固定不变的情况，不太适用于动态网页中，而且安全性也不够强。

现代网页防篡改保护技术的基本理论基础在于密码学中的数字摘要技术，主要以对文件进行单向散列函数后计算得到的散列码为依据，一旦文件被篡改，再次计算得出的散列码一定也发生变化，若发现网页文件属性变更则进行恢复。

10.5 信息追踪技术

分布式拒绝服务（DDoS, Distributed Denial of Service）攻击往往导致用户计算机停止提供服务或停止资源访问，影响合法用户、网站的正常工作，甚至大大损伤用户利益，

往往难以防范。DDoS 攻击源追踪技术主要通过一定的技术方法对攻击源进行追踪，从而找到攻击者，一般分为反应追踪法和主动追踪法两类。

10.5.1 DDoS攻击（分布式拒绝服务攻击）

1. 相关概念

DDoS 攻击是指借助客户/服务器技术，将位于网络中不同位置的多个计算机联合起来作为攻击平台，对一个或多个目标发动 DDoS 攻击，从而成倍地提高拒绝服务攻击的威力。通过使用客户/服务器技术，主控程序可以在几秒内激活成百上千次代理程序的运行。一般来说，攻击者首先使用一个偷窃的账号将 DDoS 主控程序安装在一台计算机上，之后主控程序将在一个设定的时间向大量代理程序（已被安装在网络上的多台计算机上）发出攻击指令，这个过程将产生巨大的攻击流量，极大地消耗或占用目标系统的网络带宽资源和系统资源，导致目标系统因为负载过大而无法正常工作，甚至瘫痪，从而无法向合法用户提供正常服务。

在 DDoS 攻击中，网络主机分为四个层次，即攻击者主机、控制端主机、代理端主机和受害者主机。

1) 攻击者主机

它是攻击的发起者，是真正的幕后“黑手”。攻击者主机可以是 Internet 上任意的主机，它负责捕捉控制端主机和代理端主机，并向受控制端主机发送攻击控制命令，操纵整个攻击流程。

2) 控制端主机

控制端主机主要负责控制和管理代理端主机，它被攻击者入侵后会被预先安装特定的控制程序，使得它可以接受攻击者发来的控制指令，并能够根据控制指令的要求向代理端主机发送命令。

3) 代理端主机

代理端主机是指被非法入侵并控制的网络主机，是攻击真正的执行者，在被攻击者入侵后，它会被安装受控程序和 DDoS 攻击工具，以接收攻击指令和发动攻击。

4) 受害者主机

受害者主机是被攻击的对象。

2. DDoS 攻击过程

要成功发动一次 DDoS 攻击，攻击者首先需要占领和控制大量的网络主机来实现具体攻击，从而使攻击具有强大威力，之后要把被占领的网络主机构建成攻击网络，最后在攻击者集中地控制和管理下共同协同实施一次 DDoS 攻击。基本过程如下。

1) DDoS 攻击准备阶段

在 DDoS 攻击准备阶段，攻击者通常需要使用一定的技术手段（最常见的方法是网络扫描）对攻击目标进行侦查，以掌握目标的相关信息，如操作系统类型、IP 地址、网络带宽等，还需要对 Internet 上普通的网络主机进行查询，获得它们的有关信息，为下一步做好准备。

2) 网络主机捕获阶段

在网络主机捕获阶段，攻击者需要占领和控制大量的控制端和代理端主机，捕获主机数量的多寡和性能的优劣都直接影响攻击能力，所以这是非常关键的阶段。一般来说，捕获主机数量越多越有利于隐藏攻击者、加强攻击威力，而安全程度低的主机也更容易被捕获，尤其是一些具有很高带宽而安全意识较差的家庭宽带用户，由于其计算机往往长时间联网并且固定付费，所以更受青睐。

在这个阶段，由于攻击者可以将捕捉到的代理端主机作为“幌子”发动攻击，而自己隐藏在幕后，不易被追踪，因而控制越多的网络主机越有利于攻击者自身的隐藏，而且捕捉越多的网络主机越有利于形成巨大的攻击威力，从而实现对大型目标的成功攻击。攻击者往往无法直接管理大量的代理端主机，而是从捕获到的网络主机中选择一些作为控制端主机，每一台负责管理若干台代理端主机，并且转发攻击者的攻击指令，这样做不仅可以简化管理，而且可以为攻击者增加一层掩护屏障。

3) 攻击网络构建阶段

本阶段的主要工作是对所有捕获的网络主机进行部署和设置，筛选和分配控制端主机及其管辖的代理端主机，构建一个管理高效、攻击能力强大的攻击网络。

4) DDoS 攻击发动阶段

完成以上三步后，攻击者要向控制端主机发送攻击指令，各控制端主机收到攻击指令后，分别向其管辖的所有代理端主机发出攻击命令。所有的代理端主机收到来自控制端主机的攻击命令后，便立即启动自身的 DDoS 攻击工具，同时向指定的攻击目标发动攻击。

3. DDoS 攻击常用工具

DDoS 攻击得以快速而又简单的发动，在很大程度上依赖于 DDoS 攻击工具的先进性。DDoS 攻击工具从第一个 Trinoo 开始就是开源的，这些攻击在网络上经过一些攻击者的不断修改和优化，甚至是重新开发，出现大量性能强大的 DDoS 攻击工具，这些工具自动化、智能化程度高，操作越来越简单友好，并且攻击能力越来越强大。在众多的 DDoS 攻击工具中，有很多工具已成为了领域内的经典工具，如 Trinoo、Shaft、TFN、Stacheldraht、TFN 2000、Trinity 等。

1) Trinoo

Trinoo 是最早出现的 DDoS 攻击工具，作为该领域的经典工具它自出现起就得到了广泛传播，掀起了 DDoS 攻击工具开发的热潮，并且被大量地修改和优化。在这个过程中，出现了很多性能更好的变种工具，其中的 Shaft 等都成为了经典工具。

Trinoo 最先在 DDoS 攻击网络架构中引入“攻击者主机—控制端主机—代理端主机”三层攻击架构，在攻击者主机和控制端主机之间使用 TCP 通信，在控制端主机与代理端主机之间则采用 UDP 通信，并且采用了对称加密算法对通信流进行了加密，攻击者主机、控制端主机和代理端主机通信采用的端口（缺省）分别是 TCP 1524 端口、TCP 27665 端口、UDP 27444 端口和 UDP 31335 端口^①。Trinoo 采用的 DDoS 攻击方式是 UDP 洪流攻击，攻击方法主要是向攻击目标主机的随机端口发出全零的 4 字节 UDP 包，以消耗被攻击目标的网络带宽资源，在处理这些超出能力的垃圾数据包的过程中，目标主机的网络性能不断下降，甚至会崩溃。

2) Shaft

不同于 Trinoo 的 TCP 通信，Shaft 作为 Trinoo 的经典变种之一，在攻击者主机与控制端主机之间使用 Telnet 进行通信，在控制端主机与代理端主机之间仍采用 UDP 通信。Shaft 采用的 DDoS 攻击方式主要有 ICMP 洪流攻击、TCP 洪流攻击及 UDP 洪流攻击三种攻击方法，可以单独使用或混合集成使用，攻击对象主要针对攻击目标的网络带宽资源及系统资源，同时，Shaft 还具有对攻击流的统计分析功能，能够分析攻击目标的被攻击情况，从而为下一步的攻击提供很好的依据。

3) TFN

TFN 相对于前两种 DDoS 攻击工具而言，具有特别的通信机制：它在攻击者主机与

① 赵德山. DDoS 攻击源追踪方法及关键技术研究[D]. 贵州大学, 2010.

控制端主机之间、控制端主机与代理端主机之间都采用 ICMP Echo 和 ICMP Echo Replay 进行通信，其中，ICMP Echo 报文能穿过防火墙，与 UDP 报文相比更不容易被检测到，但缺点在于攻击者到 TFN 主控端的网络通信是明文传输，未对通信流进行加密。TFN 由主控端程序和代理端程序两部分组成，它主要采取的攻击方法为：SYN flood、ICMP flood、UDP flood 和 Smurf，具有伪造数据包的能力。TFN 采用的 DDoS 攻击方式主要是混合使用 TCMP 洪流攻击、TCP 洪流攻击、UDP 洪流攻击和 Smurf 攻击四种攻击方法，攻击对象主要针对攻击目标的网络带宽资源及系统资源。

4) Stacheldraht

Stacheldraht 是由 TFN 派生出的一种 DDoS 攻击方式，一定程度上具有 TFN 的特性。它的通信机制是：攻击者主机与控制端主机之间采用 TCP 进行通信，控制端主机与代理端主机采用 ICMP Echo 和 ICMP Echo Replay 进行通信。在 TFN 的基础上，它增强了攻击者与主控端间的加密通信能力，用以防止通信流被发现。Stacheldraht 采用的 DDoS 攻击方式是混合使用 ICMP 洪流攻击、TCPSYN 洪流攻击与 UDP 洪流攻击三种攻击方式。攻击对象主要针对攻击目标的系统资源和网络带宽资源，Stacheldraht 还具有一个内嵌的代理升级模块，可以自动升级到最新代理程序。

5) TFN 2000

TFN 2000 由 TFN 发展而来，并在 TFN 本身特性的基础上，进行了以下优化和改进：对主控端和代理端间的网络通信进行加密；在攻击者主机与控制端主机间、控制端主机代理主机间同时提供 ICMP 通信、TCP 通信和 UDP 通信三种方式；攻击方法增加了 Mix 和 Targa 3。

10.5.2 DDoS攻击源追踪技术

DDoS 攻击源追踪技术大致可以分为两类：一为反应追踪法，又称被动追踪法，也就是检测到攻击后才开始进行反向追踪，主要包括链路输入调试、受控洪流等；二为主动追踪法，即指在数据包通过网络的同时就进行实时监测并记录追踪信息，受害主机可以在攻击发生时根据实时监测得到的追踪数据重构攻击路径，主要包括数据包标记、数据包记录、ICMP 及其他追踪方法与关键技术等。

1. 反应追踪法（Reactive Tracing）

反应追踪法的特点是思路比较简单但是实现非常困难，因为它必须保证能在攻击还在实施时完成追踪，一旦攻击停止就会无效。

1) 链路输入调试法

2000 年, Robert Stone 等人提出了链路输入调试追踪法, 这种方法比较简单直观, 主要通过测试路由器间的网络链路来确定攻击流的方向及源头, 追踪效果很好。

在链路输入调试法中, 首先从最接近受害主机的路由器开始, 依次测试所有的上行链路, 测试方法一般有两种, 一为根据第一步对攻击数据包特征的描述依次在每个接入链路上进行该类包的过滤, 二为依次关闭每个接入链路的连接, 之后分析测试结果, 在受害主机方查看攻击是否缓解, 如果在某个链路测试时攻击得到有效减弱, 则可以判定该链路的连接就是攻击数据流流入的方向。重复执行上述过程, 直到到达实际的攻击源或到达网络边界。倘若到达网络边界, 就向邻居网络发出继续追踪请求, 以完成追踪。

使用这种方法将造成大量的人工成本、巨大的工作量(需要测试每一级链路), 并且由于 DDoS 攻击跨度往往很大, 有时甚至会跨国界, 使用链路输入调试法就意味着每一次追踪到网络边界时就需要 ISP 之间的合作, 而在互联网非常复杂的背景下, 这将导致巨大的开销, 所以使用这种方法来追踪 DDoS 基本是不可能的。

2) 受控洪流追踪法

2000 年, BurchH 等人提出了受控洪流追踪法, 这种方法建立在链路输入调试法的基础上, 并对其关键技术进行了一些改进: 使用受控的洪流去阻断链路, 从而判断攻击流的方向。受控洪流追踪法也很直观简单, 具有很好的追踪效果, 对关键技术的要求也不高。

受控洪流追踪法的流程基本类似于链路输入调试法, 即首先从最接近受害主机的路由器开始, 依次测试所有的上行链路。不同点在于测试方法一般是使用受控的洪流依次阻塞每个接入链路的连接, 之后分析测试结果, 查看受害主机方攻击是否被有效减弱, 如果被缓解就能够判定该链路的连接就是攻击数据流流入的方向。重复执行上述过程, 直到到达实际的攻击源或到达网络边界。倘若到达网络边界, 就向邻居网络发出继续追踪请求, 以完成追踪。

使用受控洪流追踪法也有巨大的工作量, 同时受控洪流本身也算作洪流攻击, 用 ([1]) ([2]) ([3]) ([4]) ([5]) ([6]) ([7]) ([8]) ([9]) ([10]) ([11]) ([12]) ([13]) ([14]) ([15]) ([16]) ([17]) ([18]) ([19]) ([20]) ([21]) ([22]) ([23]) ([24]) ([25]) ([26]) ([27]) ([28]) ([29]) ([30]) ([31]) ([32]) ([33]) ([34]) ([35]) ([36]) ([37]) ([38]) ([39]) ([40]) ([41]) ([42]) ([43]) ([44]) ([45]) ([46]) ([47]) ([48]) ([49]) ([50]) ([51]) ([52]) ([53]) ([54]) ([55]) ([56]) ([57]) ([58]) ([59]) ([60]) ([61]) ([62]) ([63]) ([64]) ([65]) ([66]) ([67]) ([68]) ([69]) ([70]) ([71]) ([72]) ([73]) ([74]) ([75]) ([76]) ([77]) ([78]) ([79]) ([80]) ([81]) ([82]) ([83]) ([84]) ([85]) ([86]) ([87]) ([88]) ([89]) ([90]) ([91]) ([92]) ([93]) ([94]) ([95]) ([96]) ([97]) ([98]) ([99]) ([100]) ([101]) ([102]) ([103]) ([104]) ([105]) ([106]) ([107]) ([108]) ([109]) ([110]) ([111]) ([112]) ([113]) ([114]) ([115]) ([116]) ([117]) ([118]) ([119]) ([120]) ([121]) ([122]) ([123]) ([124]) ([125]) ([126]) ([127]) ([128]) ([129]) ([130]) ([131]) ([132]) ([133]) ([134]) ([135]) ([136]) ([137]) ([138]) ([139]) ([140]) ([141]) ([142]) ([143]) ([144]) ([145]) ([146]) ([147]) ([148]) ([149]) ([150]) ([151]) ([152]) ([153]) ([154]) ([155]) ([156]) ([157]) ([158]) ([159]) ([160]) ([161]) ([162]) ([163]) ([164]) ([165]) ([166]) ([167]) ([168]) ([169]) ([170]) ([171]) ([172]) ([173]) ([174]) ([175]) ([176]) ([177]) ([178]) ([179]) ([180]) ([181]) ([182]) ([183]) ([184]) ([185]) ([186]) ([187]) ([188]) ([189]) ([190]) ([191]) ([192]) ([193]) ([194]) ([195]) ([196]) ([197]) ([198]) ([199]) ([200]) ([201]) ([202]) ([203]) ([204]) ([205]) ([206]) ([207]) ([208]) ([209]) ([210]) ([211]) ([212]) ([213]) ([214]) ([215]) ([216]) ([217]) ([218]) ([219]) ([220]) ([221]) ([222]) ([223]) ([224]) ([225]) ([226]) ([227]) ([228]) ([229]) ([230]) ([231]) ([232]) ([233]) ([234]) ([235]) ([236]) ([237]) ([238]) ([239]) ([240]) ([241]) ([242]) ([243]) ([244]) ([245]) ([246]) ([247]) ([248]) ([249]) ([250]) ([251]) ([252]) ([253]) ([254]) ([255]) ([256]) ([257]) ([258]) ([259]) ([260]) ([261]) ([262]) ([263]) ([264]) ([265]) ([266]) ([267]) ([268]) ([269]) ([270]) ([271]) ([272]) ([273]) ([274]) ([275]) ([276]) ([277]) ([278]) ([279]) ([280]) ([281]) ([282]) ([283]) ([284]) ([285]) ([286]) ([287]) ([288]) ([289]) ([290]) ([291]) ([292]) ([293]) ([294]) ([295]) ([296]) ([297]) ([298]) ([299]) ([300]) ([301]) ([302]) ([303]) ([304]) ([305]) ([306]) ([307]) ([308]) ([309]) ([310]) ([311]) ([312]) ([313]) ([314]) ([315]) ([316]) ([317]) ([318]) ([319]) ([320]) ([321]) ([322]) ([323]) ([324]) ([325]) ([326]) ([327]) ([328]) ([329]) ([330]) ([331]) ([332]) ([333]) ([334]) ([335]) ([336]) ([337]) ([338]) ([339]) ([340]) ([341]) ([342]) ([343]) ([344]) ([345]) ([346]) ([347]) ([348]) ([349]) ([350]) ([351]) ([352]) ([353]) ([354]) ([355]) ([356]) ([357]) ([358]) ([359]) ([360]) ([361]) ([362]) ([363]) ([364]) ([365]) ([366]) ([367]) ([368]) ([369]) ([370]) ([371]) ([372]) ([373]) ([374]) ([375]) ([376]) ([377]) ([378]) ([379]) ([380]) ([381]) ([382]) ([383]) ([384]) ([385]) ([386]) ([387]) ([388]) ([389]) ([390]) ([391]) ([392]) ([393]) ([394]) ([395]) ([396]) ([397]) ([398]) ([399]) ([400]) ([401]) ([402]) ([403]) ([404]) ([405]) ([406]) ([407]) ([408]) ([409]) ([410]) ([411]) ([412]) ([413]) ([414]) ([415]) ([416]) ([417]) ([418]) ([419]) ([420]) ([421]) ([422]) ([423]) ([424]) ([425]) ([426]) ([427]) ([428]) ([429]) ([430]) ([431]) ([432]) ([433]) ([434]) ([435]) ([436]) ([437]) ([438]) ([439]) ([440]) ([441]) ([442]) ([443]) ([444]) ([445]) ([446]) ([447]) ([448]) ([449]) ([450]) ([451]) ([452]) ([453]) ([454]) ([455]) ([456]) ([457]) ([458]) ([459]) ([460]) ([461]) ([462]) ([463]) ([464]) ([465]) ([466]) ([467]) ([468]) ([469]) ([470]) ([471]) ([472]) ([473]) ([474]) ([475]) ([476]) ([477]) ([478]) ([479]) ([480]) ([481]) ([482]) ([483]) ([484]) ([485]) ([486]) ([487]) ([488]) ([489]) ([490]) ([491]) ([492]) ([493]) ([494]) ([495]) ([496]) ([497]) ([498]) ([499]) ([500]) ([501]) ([502]) ([503]) ([504]) ([505]) ([506]) ([507]) ([508]) ([509]) ([510]) ([511]) ([512]) ([513]) ([514]) ([515]) ([516]) ([517]) ([518]) ([519]) ([520]) ([521]) ([522]) ([523]) ([524]) ([525]) ([526]) ([527]) ([528]) ([529]) ([530]) ([531]) ([532]) ([533]) ([534]) ([535]) ([536]) ([537]) ([538]) ([539]) ([540]) ([541]) ([542]) ([543]) ([544]) ([545]) ([546]) ([547]) ([548]) ([549]) ([550]) ([551]) ([552]) ([553]) ([554]) ([555]) ([556]) ([557]) ([558]) ([559]) ([560]) ([561]) ([562]) ([563]) ([564]) ([565]) ([566]) ([567]) ([568]) ([569]) ([570]) ([571]) ([572]) ([573]) ([574]) ([575]) ([576]) ([577]) ([578]) ([579]) ([580]) ([581]) ([582]) ([583]) ([584]) ([585]) ([586]) ([587]) ([588]) ([589]) ([590]) ([591]) ([592]) ([593]) ([594]) ([595]) ([596]) ([597]) ([598]) ([599]) ([600]) ([601]) ([602]) ([603]) ([604]) ([605]) ([606]) ([607]) ([608]) ([609]) ([610]) ([611]) ([612]) ([613]) ([614]) ([615]) ([616]) ([617]) ([618]) ([619]) ([620]) ([621]) ([622]) ([623]) ([624]) ([625]) ([626]) ([627]) ([628]) ([629]) ([630]) ([631]) ([632]) ([633]) ([634]) ([635]) ([636]) ([637]) ([638]) ([639]) ([640]) ([641]) ([642]) ([643]) ([644]) ([645]) ([646]) ([647]) ([648]) ([649]) ([650]) ([651]) ([652]) ([653]) ([654]) ([655]) ([656]) ([657]) ([658]) ([659]) ([660]) ([661]) ([662]) ([663]) ([664]) ([665]) ([666]) ([667]) ([668]) ([669]) ([670]) ([671]) ([672]) ([673]) ([674]) ([675]) ([676]) ([677]) ([678]) ([679]) ([680]) ([681]) ([682]) ([683]) ([684]) ([685]) ([686]) ([687]) ([688]) ([689]) ([690]) ([691]) ([692]) ([693]) ([694]) ([695]) ([696]) ([697]) ([698]) ([699]) ([700]) ([701]) ([702]) ([703]) ([704]) ([705]) ([706]) ([707]) ([708]) ([709]) ([710]) ([711]) ([712]) ([713]) ([714]) ([715]) ([716]) ([717]) ([718]) ([719]) ([720]) ([721]) ([722]) ([723]) ([724]) ([725]) ([726]) ([727]) ([728]) ([729]) ([730]) ([731]) ([732]) ([733]) ([734]) ([735]) ([736]) ([737]) ([738]) ([739]) ([740]) ([741]) ([742]) ([743]) ([744]) ([745]) ([746]) ([747]) ([748]) ([749]) ([750]) ([751]) ([752]) ([753]) ([754]) ([755]) ([756]) ([757]) ([758]) ([759]) ([760]) ([761]) ([762]) ([763]) ([764]) ([765]) ([766]) ([767]) ([768]) ([769]) ([770]) ([771]) ([772]) ([773]) ([774]) ([775]) ([776]) ([777]) ([778]) ([779]) ([780]) ([781]) ([782]) ([783]) ([784]) ([785]) ([786]) ([787]) ([788]) ([789]) ([790]) ([791]) ([792]) ([793]) ([794]) ([795]) ([796]) ([797]) ([798]) ([799]) ([800]) ([801]) ([802]) ([803]) ([804]) ([805]) ([806]) ([807]) ([808]) ([809]) ([810]) ([811]) ([812]) ([813]) ([814]) ([815]) ([816]) ([817]) ([818]) ([819]) ([820]) ([821]) ([822]) ([823]) ([824]) ([825]) ([826]) ([827]) ([828]) ([829]) ([830]) ([831]) ([832]) ([833]) ([834]) ([835]) ([836]) ([837]) ([838]) ([839]) ([840]) ([841]) ([842]) ([843]) ([844]) ([845]) ([846]) ([847]) ([848]) ([849]) ([850]) ([851]) ([852]) ([853]) ([854]) ([855]) ([856]) ([857]) ([858]) ([859]) ([860]) ([861]) ([862]) ([863]) ([864]) ([865]) ([866]) ([867]) ([868]) ([869]) ([870]) ([871]) ([872]) ([873]) ([874]) ([875]) ([876]) ([877]) ([878]) ([879]) ([880]) ([881]) ([882]) ([883]) ([884]) ([885]) ([886]) ([887]) ([888]) ([889]) ([890]) ([891]) ([892]) ([893]) ([894]) ([895]) ([896]) ([897]) ([898]) ([899]) ([900]) ([901]) ([902]) ([903]) ([904]) ([905]) ([906]) ([907]) ([908]) ([909]) ([910]) ([911]) ([912]) ([913]) ([914]) ([915]) ([916]) ([917]) ([918]) ([919]) ([920]) ([921]) ([922]) ([923]) ([924]) ([925]) ([926]) ([927]) ([928]) ([929]) ([930]) ([931]) ([932]) ([933]) ([934]) ([935]) ([936]) ([937]) ([938]) ([939]) ([940]) ([941]) ([942]) ([943]) ([944]) ([945]) ([946]) ([947]) ([948]) ([949]) ([950]) ([951]) ([952]) ([953]) ([954]) ([955]) ([956]) ([957]) ([958]) ([959]) ([960]) ([961]) ([962]) ([963]) ([964]) ([965]) ([966]) ([967]) ([968]) ([969]) ([970]) ([971]) ([972]) ([973]) ([974]) ([975]) ([976]) ([977]) ([978]) ([979]) ([980]) ([981]) ([982]) ([983]) ([984]) ([985]) ([986]) ([987]) ([988]) ([989]) ([990]) ([991]) ([992]) ([993]) ([994]) ([995]) ([996]) ([997]) ([998]) ([999]) ([1000]) ([1001]) ([1002]) ([1003]) ([1004]) ([1005]) ([1006]) ([1007]) ([1008]) ([1009]) ([1010]) ([1011]) ([1012]) ([1013]) ([1014]) ([1015]) ([1016]) ([1017]) ([1018]) ([1019]) ([1020]) ([1021]) ([1022]) ([1023]) ([1024]) ([1025]) ([1026]) ([1027]) ([1028]) ([1029]) ([1030]) ([1031]) ([1032]) ([1033]) ([1034]) ([1035]) ([1036]) ([1037]) ([1038]) ([1039]) ([1040]) ([1041]) ([1042]) ([1043]) ([1044]) ([1045]) ([1046]) ([1047]) ([1048]) ([1049]) ([1050]) ([1051]) ([1052]) ([1053]) ([1054]) ([1055]) ([1056]) ([1057]) ([1058]) ([1059]) ([1060]) ([1061]) ([1062]) ([1063]) ([1064]) ([1065]) ([1066]) ([1067]) ([1068]) ([1069]) ([1070]) ([1071]) ([1072]) ([1073]) ([1074]) ([1075]) ([1076]) ([1077]) ([1078]) ([1079]) ([1080]) ([1081]) ([1082]) ([1083]) ([1084]) ([1085]) ([1086]) ([1087]) ([1088]) ([1089]) ([1090]) ([1091]) ([1092]) ([1093]) ([1094]) ([1095]) ([1096]) ([1097]) ([1098]) ([1099]) ([1100]) ([1101]) ([1102]) ([1103]) ([1104]) ([1105]) ([1106]) ([1107]) ([1108]) ([1109]) ([1110]) ([1111]) ([1112]) ([1113]) ([1114]) ([1115]) ([1116]) ([1117]) ([1118]) ([1119]) ([1120]) ([1121]) ([1122]) ([1123]) ([1124]) ([1125]) ([1126]) ([1127]) ([1128]) ([1129]) ([1130]) ([1131]) ([1132]) ([1133]) ([1134]) ([1135]) ([1136]) ([1137]) ([1138]) ([1139]) ([1140]) ([1141]) ([1142]) ([1143]) ([1144]) ([1145]) ([1146]) ([1147]) ([1148]) ([1149]) ([1150]) ([1151]) ([1152]) ([1153]) ([1154]) ([1155]) ([1156]) ([1157]) ([1158]) ([1159]) ([1160]) ([1161]) ([1162]) ([1163]) ([1164]) ([1165]) ([1166]) ([1167]) ([1168]) ([1169]) ([1170]) ([1171]) ([1172]) ([1173]) ([1174]) ([1175]) ([1176]) ([1177]) ([1178]) ([1179]) ([1180]) ([1181]) ([1182]) ([1183]) ([1184]) ([1185]) ([1186]) ([1187]) ([1188]) ([1189]) ([1190]) ([1191]) ([1192]) ([1193]) ([1194]) ([1195]) ([1196]) ([1197]) ([1198]) ([1199]) ([1200]) ([1201]) ([1202]) ([1203]) ([1204]) ([1205]) ([1206]) ([1207]) ([1208]) ([1209]) ([1210]) ([1211]) ([1212]) ([1213]) ([1214]) ([1215]) ([1216]) ([1217]) ([1218]) ([1219]) ([1220]) ([1221]) ([1222]) ([1223]) ([1224]) ([1225]) ([1226]) ([1227]) ([1228]) ([1229]) ([1230]) ([1231]) ([1232]) ([1233]) ([1234]) ([1235]) ([1236]) ([1237]) ([1238]) ([1239]) ([1240]) ([1241]) ([1242]) ([1243]) ([1244]) ([1245]) ([1246]) ([1247]) ([1248]) ([1249]) ([1250]) ([1251]) ([1252]) ([1253]) ([1254]) ([1255]) ([1256]) ([1257]) ([1258]) ([1259]) ([1260]) ([1261]) ([1262]) ([1263]) ([1264]) ([1265]) ([1266]) ([1267]) ([1268]) ([1269]) ([1270]) ([1271]) ([1272]) ([1273]) ([1274]) ([1275]) ([1276]) ([1277]) ([1278]) ([1279]) ([1280]) ([1281]) ([1282]) ([1283]) ([1284]) ([1285]) ([1286]) ([1287]) ([1288]) ([1289]) ([1290]) ([1291]) ([1292]) ([1293]) ([1294]) ([1295]) ([1296]) ([1297]) ([1298]) ([1299]) ([1300]) ([1301]) ([1302]) ([1303]) ([1304]) ([1305]) ([1306]) ([1307]) ([1308]) ([1309]) ([1310]) ([1311]) ([1312]) ([1313]) ([1314]) ([1315]) ([1316]) ([1317]) ([1318]) ([1319]) ([1320]) ([1321]) ([1322]) ([1323]) ([1324]) ([1325]) ([1326]) ([1327]) ([1328]) ([1329]) ([1330]) ([1331]) ([1332]) ([1333]) ([1334]) ([1335]) ([1336]) ([1337]) ([1338]) ([1339]) ([1340]) ([1341]) ([1342]) ([1343]) ([1344]) ([1345]) ([1346]) ([1347]) ([1348]) ([1349]) ([1350]) ([1351]) ([1352]) ([1353]) ([1354]) ([1355]) ([1356]) ([1357]) ([1358]) ([1359]) ([1360]) ([1361]) ([1362]) ([1363]) ([1364]) ([1365]) ([1366]) ([1367]) ([1368]) ([1369]) ([1370]) ([1371]) ([1372]) ([1373]) ([1374]) ([1375]) ([1376]) ([1377]) ([1378]) ([1379]) ([1380]) ([1381]) ([1382]) ([1383]) ([1384]) ([1385]) ([1386]) ([1387]) ([1388]) ([1389]) ([1390]) ([1391]) ([1392]) ([1393]) ([1394]) ([1395]) ([1396]) ([1397]) ([1398]) ([1399]) ([1400]) ([1401]) ([1402]) ([1403]) ([1404]) ([1405]) ([1406]) ([1407]) ([1408]) ([1409]) ([1410]) ([1411]) ([1412]) ([1413]) ([1414]) ([1415]) ([1416]) ([1417]) ([1418]) ([1419]) ([1420]) ([1421]) ([1422]) ([1423]) ([1424]) ([1425]) ([1426]) ([1427]) ([1428]) ([1429]) ([1430]) ([1431]) ([1432]) ([1433]) ([1434]) ([1435]) ([1436]) ([1437]) ([1438]) ([1439]) ([1440]) ([1441]) ([1442]) ([1443]) ([1444]) ([1445]) ([1446]) ([1447]) ([1448]) ([1449]) ([1450]) ([1451]) ([1452]) ([1453]) ([1454]) ([1455]) ([1456]) ([1457]) ([1458]) ([1459]) ([1460]) ([1461]) ([1462]) ([1463]) ([1464]) ([1465]) ([1466]) ([1467]) ([1468]) ([1469]) ([1470]) ([1471]) ([1472]) ([1473]) ([1474]) ([1475]) ([1476]) ([1477]) ([1478]) ([1479]) ([1480]) ([1481]) ([1482]) ([1483]) ([1484]) ([1485]) ([1486]) ([1487]) ([1488]) ([1489]) ([1490]) ([1491]) ([1492]) ([1493]) ([1494]) ([1495]) ([1496]) ([1497]) ([1498]) ([1499]) ([1500]) ([1501]) ([1502]) ([1503]) ([1504]) ([1505]) ([1506]) ([1507]) ([1508]) ([1509]) ([1510]) ([1511]) ([1512]) ([1513]) ([1514]) ([1515]) ([1516]) ([1517]) ([1518]) ([1519]) ([1520]) ([1521]) ([1522]) ([1523]) ([1524]) ([1525]) ([1526]) ([1527]) ([1528]) ([1529]) ([1530]) ([1531]) ([1532]) ([1533]) ([1534]) ([1535]) ([1536]) ([1537]) ([1538]) ([1539]) ([1540]) ([1541]) ([1542]) ([1543]) ([1544]) ([1545]) ([1546]) ([1547]) ([1548]) ([1549]) ([1550]) ([1551]) ([1552]) ([1553]) ([1554]) ([1555]) ([1556]) ([1557]) ([1558]) ([1559]) ([1560]) ([1561]) ([1562]) ([1563]) ([1564]) ([1565]) ([1566]) ([1567]) ([1568]) ([1569]) ([1570]) ([1571]) ([1572]) ([1573]) ([1574]) ([1575]) ([1576]) ([1577]) ([1578]) ([1579]) ([1580]) ([1581]) ([1582]) ([1583]) ([1584]) ([1585]) ([1586]) ([1587]) ([1588]) ([1589]) ([1590]) ([1591]) ([1592]) ([1593]) ([1594]) ([1595]) ([1596]) ([1597]) ([1598]) ([1599]) ([1600]) ([1601]) ([1602]) ([1603]) ([1604]) ([1605]) ([1606]) ([1607]) ([1608]) ([1609]) ([1610]) ([1611]) ([1612]) ([1613]) ([1614]) ([1615]) ([1616]) ([1617]) ([1618]) ([1619]) ([1620]) ([1621]) ([1622]) ([1623]) ([1624]) ([1625]) ([1626]) ([1627]) ([1628]) ([1629]) ([1630]) ([1631]) ([1632]) ([1633]) ([1634]) ([1635]) ([1636]) ([1637]) ([1638]) ([1639]) ([1640]) ([1641]) ([1642]) ([1643]) ([1644]) ([1645]) ([1646]) ([1647]) ([1648]) ([1649]) ([1650]) ([1651]) ([1652]) ([1653]) ([1654]) ([1655]) ([1656]) ([1657]) ([1658]) ([1659]) ([1660]) ([1661]) ([1662]) ([1663]) ([1664]) ([1665]) ([1666]) ([1667]) ([1668]) ([1669]) ([1670]) ([1671]) ([1672]) ([1673]) ([1674]) ([1675]) ([1676]) ([1677]) ([1678]) ([1679]) ([1680]) ([1681]) ([1682]) ([1683]) ([1684]) ([1685]) ([1686]) ([1687]) ([1688]) ([1689]) ([1690]) ([1691]) ([1692]) ([1693]) ([1694]) ([1695]) ([1696]) ([1697]) ([1698]) ([1699]) ([1700]) ([1701]) ([1702]) ([1703]) ([1704]) ([1705]) ([1706]) ([1707]) ([1708]) ([1709]) ([1710]) ([1711]) ([1712]) ([1713]) ([1714]) ([1715]) ([1716]) ([1717]) ([1718]) ([1719]) ([1720]) ([1721]) ([1722]) ([1723]) ([1724]) ([1725]) ([1726]) ([1727]) ([1728]) ([1729]) ([1730]) ([1731]) ([1732]) ([1733]) ([1734]) ([1735]) ([1736]) ([1737]) ([1738]) ([1739]) ([1740]) ([1741]) ([1742]) ([1743]) ([1744]) ([1745]) ([1746]) ([1747]) ([1748]) ([1749]) ([1750]) ([1751]) ([1752]) ([1753]) ([1754]) ([1755]) ([1756]) ([1757]) ([1758]) ([1759]) ([1760]) ([1761]) ([1762]) ([1763]) ([1764]) ([1765]) ([1766]) ([1767]) ([1768]) ([1769]) ([1770]) ([1771]) ([1772]) ([1773]) ([1774]) ([1775]) ([1776]) ([1777]) ([1778]) ([1779]) ([1780]) ([1781]) ([1782]) ([1783]) ([1784]) ([1785]) ([1786]) ([1787]) ([1788]) ([1789]) ([1790]) ([1791]) ([1792]) ([1793]) ([1794]) ([1795]) ([1796]) ([1797]) ([1798]) ([1799]) ([1800]) ([1801]) ([1802]) ([1803]) ([1804]) ([1805]) ([1806]) ([1807]) ([1808]) ([1809]) ([1810]) ([1811]) ([1812]) ([1813]) ([1814]) ([1815]) ([1816]) ([1817]) ([1818]) ([1819]) ([1820]) ([1821]) ([1822]) ([1823]) ([1824]) ([1825]) ([1826]) ([1827]) ([1828]) ([1829]) ([1830]) ([1831]) ([1832]) ([1833]) ([1834]) ([1835]) ([1836]) ([1837]) ([1838]) ([1839]) ([1840]) ([1841]) ([1842]) ([1843]) ([1844]) ([1845]) ([1846]) ([1847]) ([1848]) ([1849]) ([1850]) ([1851]) ([1852]) ([1853]) ([1854]) ([1855]) ([1856]) ([1857]) ([1858]) ([1859]) ([1860]) ([1861]) ([1862]) ([1863]) ([1864]) ([1865]) ([1866]) ([1867]) ([1868]) ([1869]) ([1870]) ([1871]) ([1872]) ([1873]) ([1874]) ([1875]) ([1876]) ([1877]) ([1878]) ([1879]) ([1880]) ([1881]) ([1882]) ([1883]) ([1884]) ([1885]) ([1886]) ([1887]) ([1888]) ([1889]) ([1890]) ([1891]) ([1892]) ([1893]) ([1894]) ([1895]) ([1896]) ([1897]) ([1898]) ([1899]) ([1900]) ([1901]) ([1902]) ([1903]) ([1904]) ([1905]) ([1906]) ([1907]) ([1908]) ([1909]) ([1910]) ([1911]) ([1912]) ([1913]) ([1914]) ([1915]) ([1916]) ([1917]) ([1918]) ([1919]) ([1920]) ([1921]) ([1922]) ([1923]) ([1924]) ([1925]) ([1926]) ([1927]) ([1928]) ([1929]) ([1930]) ([1931]) ([1932]) ([1933]) ([1934]) ([1935]) ([1936]) ([1937]) ([1938]) ([1939]) ([1940]) ([1941]) ([1942]) ([1943]) ([1944]) ([1945]) ([1946]) ([1947]) ([1948]) ([1949]) ([1950]) ([1951]) ([1952]) ([1953]) ([1954]) ([1955]) ([1956]) ([1957]) ([1958]) ([1959]) ([1960]) ([1961]) ([1962]) ([1963]) ([1964]) ([1965]) ([1966]) ([1967]) ([1968]) ([1969]) ([1970]) ([1971]) ([1972]) ([1973]) ([1974]) ([1975]) ([1976]) ([1977]) ([1978]) ([1979]) ([1980]) ([1981]) ([1982]) ([1983]) ([1984]) ([1985]) ([1986]) ([1987]) ([1988]) ([1989]) ([1990]) ([1991]) ([1992]) ([1993]) ([1994]) ([1995]) ([1996]) ([1997]) ([1998]) ([1999]) ([2000]) ([2001]) ([2002]) ([2003]) ([2004]) ([2005]) ([2006]) ([2007]) ([2008]) ([2009]) ([2010]) ([2011]) ([2012]) ([2013]) ([2014]) ([2015]) ([2016]) ([2017]) ([2018]) ([2019]) ([2020]) ([2021]) ([2022]) ([2023]) ([2024]) ([2025]) ([2026]) ([2027]) ([2028]) ([2029]) ([2030]) ([2031]) ([2032]) ([2033]) ([2034]) ([2035]) ([2036]) ([2037]) ([2038]) ([2039]) ([2040]) ([2041]) ([2042]) ([2043]) ([2044]) ([2045]) ([2046]) ([2047]) ([2048]) ([2049]) ([2050]) ([2051]) ([2052]) ([2053]) ([2054]) ([2055]) ([2056]) ([2057]) ([2058]) ([2059]) ([2060]) ([2061]) ([2062]) ([2063]) ([2064]) ([2065]) ([2066]) ([2067]) ([2068]) ([2069]) ([2070]) ([2071]) ([2072]) ([2073]) ([2074]) ([2075]) ([2076]) ([2077]) ([2078]) ([2079]) ([2080]) ([2081]) ([2082]) ([2083]) ([2084]) ([2085]) ([2086]) ([2087]) ([2088]) ([2089]) ([2090]) ([2091]) ([2092]) ([2093]) ([2094]) ([2095]) ([2096]) ([2097]) ([2098]) ([2099]) ([2100]) ([2101]) ([2102]) ([2103]) ([2104]) ([2105]) ([2106]) ([2107]) ([2108]) ([2109]) ([2110]) ([2111]) ([2112]) ([2113]) ([2114]) ([2115]) ([2116]) ([21

1) 数据包标记法

1999 年,第一次 DDoS 攻击出现,BurchH、CheswickB 等人提出了数据包标记的思想。它是数据包标记追踪法研究的基础,之后 Stefan Savage、李德全和冯登国等人分别提出了概率数据包标记法、自适应概率数据包标记法等一系列追踪方法。数据包标记法,是指在核心路由器上记录数据包,然后读取数据得到有关攻击源的信息。这个方法的提出极大地促进了 DDoS 攻击源追踪方法由理论到现实的转变。

BurchH 和 CheswickB 最早提出的基础数据包标记法一般要求网络中所有路由器具有标记数据包功能,当攻击数据包经过每一个路由器时,它都需要记录相关信息,受害主机可以读取大量标记的数据包中的数据,并从中提取所有路由器的信息,从而进一步重构出攻击数据包的攻击路径,得到攻击源的相关信息。这种方法处理简单且基本不会影响链路性能。然而,在追踪过程中,路由器往往需要标记每一个转发的数据包,这会造成极大的负担以致影响路由器和网络的性能,而且这种方法增加了每个路由器中的数据包长度,可能使一个数据包被分成更多段,攻击者可以用假数据来填充这个保留字段,从而逃避追踪。

2000 年,针对基础数据包标记法的“所有路由器标记所有数据包”的缺点,Stefan Savage 等人提出让所有路由器都以某个概率对转发的数据包进行标记操作,即概率数据包标记法,这种方法极大地减轻了路由器的负担,减轻了对性能的影响,但它仍然存在不同路由器标记不公平、计算量巨大等问题。

为进一步改良概率数据包标记法,减少路径重构所需的数据包数,李德全、冯登国等人提出了一种自适应概率包标记追踪法,也就是使每一个路由器都按自适应的概率进行标记,从而使不同路由器以公平的概率被标记。这种方法能有效地减少重构路径的计算量,所需的带宽和处理花费都较少,但它仍存在难以清楚计算出路由器与攻击者间距离、距离较远的路由器标记概率很小等问题。

2) 数据包记录追踪法

1998 年,Glenn Sage 首先提出数据包记录的思想,这是数据包记录追踪法最原始的基础,之后 Alex C. Snoeren 等人提出了源路径隔离引擎数据包记录法,这同样是一大经典方法。

数据包记录追踪法,又称日志记录追踪法,Glenn Sage 最早提出的数据包记录法一般要求网络中所有路由器具有记录数据包特征的功能,路由器在转发数据包时将数据包的特征等相关信息记录在存储设备中,从而只需要查询并对比各路由器的存储信息,就能知道具有某种特征的数据包曾经被哪些路由器转发。这种方法既可以实时阻断攻击又

可以对攻击进行事后追踪,然而,它要求网络上的每个路由器都拥有海量的本地存储,这一点会造成极大的存储负担,它还要求路由器提取并存储每个转发数据包的特征,这会极大降低路由器的工作效率和性能,而且保存数据包特征以及在 ISP 之间共享这个信息还涉及法律及保密问题。

Alex C. Snoeren 等人提出了新的数据包记录法,称为源路径隔离引擎(SPIE, Source Path Isolation Engine)数据包记录法,是一种非常优秀的方法,相比 Glenn Sage 最早提出的数据包记录法,它不是存储整个数据包,而是采用特定的特征抽取结构,并对特征信息进一步进行 Hash 运算,只在名为 Bloom Filter 的有效存储结构中存储 Hash 摘要,从而很好地减小特征信息的大小,避免产生过多的存储需求。当然它也存在一定的问题,追踪过程中出现跨界时,收缩代理需要经追踪管理器进行中转而无法直接向邻近收缩代理发送继续追踪请求,这对追踪效率有很大的影响。

3) ICMP 追踪消息法

2000 年 7 月,国际互联网工程任务组(IETF, The Internet Engineering Task Force)专门成立工作组开发基于 iTrace 方法的 ICMP 追踪方法,并于同年 9 月官方发布 ICMP 追踪方法,又称 iTrace 追踪方法,这种方法提出了用 ICMP 协议类型的数据包去追踪 DDoS 攻击的基本思想,之后研究人员针对它的缺点进行了进一步的改进和完善,提出了目的驱动 ICMP 追踪方法。

2000 年,由 IETF iTrace 工作组提出的 ICMP 追踪方法主要利用加载了 ICMP 追踪机制的路由器,即 iTrace 路由器,对攻击源进行追踪。在 ICMP 追踪方法中,iTrace 路由器需要以很低的概率来产生一个和转发的数据包相关的 ICMP 数据包,即 iTrace 包。该包包含局部路径信息:产生它的路由器的 IP 地址、产生它的概率、前一跳和后一跳路由器的 IP 地址、接收目的地址、生存期、时间戳及它的身份验证信息等。iTrace 包产生后,iTrace 路由器需要将它发送到接收目的地址,每当被攻击目标受到攻击时,便可以利用收到的各 iTrace 路由器发送的 iTrace 包重构攻击路径,追踪攻击源。这种方法简单也不难实现,但产生 iTrace 包的概率不能太高,否则会耗用过多带宽影响网络性能,可概率很小时又很难保证每个路由器都能产生 iTrace 包,所以攻击数据包数量很多时这种方法才比较有效。另外,距离受害主机比较远的路由器产生的 iTrace 包将是有限的,受害主机可能很难得到真正有效的追踪信息。

针对 ICMP 追踪方法的缺点,为了提高产生真正有用 iTrace 包的概率,研究人员提出了目的驱动 ICMP 追踪法。这种方法在 BGP 路由器上分别设定了判决模块(Decision Module)和 iTrace 产生模块(iTrace Generation),判决模块用于决定选择为哪一类数据

包产生 iTrace 包，然后，iTrace 产生模块处理被选中的数据包，并为其产生 iTrace 包再发送。无论接收网络是否想接收 iTrace 数据包，这种方法都可以发送信号，这就增加了对接收网络有用的消息比例，但是使用这种方法的过程烦琐，无法防范追踪伪造。

10.6 职务犯罪侦查信息的收集和分析

职务犯罪是指利用职权和职权形成的便利条件实施的违反刑事法律规定的行为，它的侦查过程、方式往往不同于其他案件的侦查，具有其特殊的方面。相比传统的职务犯罪侦查信息收集和分析的方式，我们更需要针对当前的经济全球化、信息网络化的形势采取新的侦查方式。

10.6.1 职务犯罪侦查信息

1. 职务犯罪及其特点

职务犯罪具有一定的特殊性，它的犯罪主体主要指国家机关、国有公司、企业事业单位、人民团体工作人员等，即利用职权和职权形成的便利条件实施的违反刑事法律规定，应受刑罚处罚的行为，范围不仅包括《刑法》规定的“贪污贿赂罪”和“渎职罪”，还有其他应当依照贪污贿赂罪、渎职罪处罚的犯罪。《人民检察院刑事诉讼规则》第八条明确规定了检察院职务犯罪侦查部门可以立案侦查的案件范围，贪污贿赂等职务犯罪具有隐蔽性、犯罪主体的特殊性、无具体的被害人、权钱交易双方“双赢”的特点决定了对其控告极少、举报不详的特点，从而决定了职务犯罪侦查不同于其他案件侦查的特殊性。

在职务犯罪侦查工作中，“从人到案”是非常常用的一种侦查模式，尤其是在侦查预谋性犯罪、系列性犯罪、隐秘性犯罪和已发隐案等的侦查中，主要针对相关涉嫌人进行侦查，并通过收集到的证据进行判定。而传统的侦查模式往往将侦查人员置于被动状态，大多时候，只有当群众或相关人员进行线索举报后，侦查人员才能开始进行初查和立案，而在侦查过程中，由于职务犯罪的特殊性，在实践中往往只能采用询问和讯问等方式进行调查，然而职务犯罪的证据往往非常隐秘，难以收集，这就使职务犯罪侦查难度高且效率低下。

2. 职务犯罪侦查信息

步入信息时代，信息在人们生活当中的地位逐渐凸显，它也被赋予了新的时代内涵。

人们在日常生活中以计算机技术和网络技术为媒介在虚拟空间中所留下的痕迹都被以信息的形式保存下来，信息不仅是人们认识、了解事物的媒介，更是指导人们进行决策的重要依据。在职务犯罪侦查工作中，最关键的信息是与犯罪或与犯罪人相关的资料，它能够提供侦查线索，从而启动侦查程序，推进侦查进程，并通过信息寻找能够反映案件真实情况的证据。具体而言，职务犯罪侦查中的信息主要包括但不限于以下内容。

- (1) 犯罪线索信息。
- (2) 犯罪嫌疑人的自然情况、社会关系情况、家庭情况、性格特征、生活习惯等。
- (3) 犯罪嫌疑人的财产状况，包括动产、不动产等。
- (4) 能够证明职务犯罪嫌疑人有罪、无罪、罪重、罪轻、从重、加重、从轻、减轻等法定、酌定情节的事实情况。
- (5) 虽不能作为直接证据或间接证据使用，但对于揭露犯罪事实有帮助或有关联的情况或信息。
- (6) 其他职务犯罪侦查工作需要的信息和情报。

3. 职务犯罪侦查信息收集和分析的必要性

在信息时代，一个国家、企业、机关、部门只有依托信息化网络，并结合自身的特点才能跟上时代的步伐，实现能力的跨越。加强职务犯罪侦查情报信息的收集和分析是职务犯罪侦查工作的必然发展方向，这种利用信息技术的侦查手段已经冲击到检察机关职务犯罪侦查人员传统的思维方式、侦查理念、侦查资源配置等诸多领域。职务犯罪侦查信息的收集和分析效果显著，不仅能为初查提供基础、立案提供参考，还可以帮助侦查人员分析案情，从而推动下一步的侦查。

对职务犯罪侦查信息的收集和分析可以为立案提供参考。立案与否一般参考初查的结论，对具有下列情形的，提请不予批准立案：

- (1) 认为没有犯罪事实的。
- (2) 事实不清，证据不足的。
- (3) 具有刑事诉讼法第十五条规定情形之一的。

对职务犯罪侦查信息的收集和分析可以为侦查人员分析案情、制定侦查计划提供依据，可以推进下一步的侦查，查证重点嫌疑人。中国法律监督机关查办职务犯罪具有数量多、力度大的特点，使得反腐工作任重而道远。我们应该树立信息化的侦查理念，转变以往的侦查观念，破解难题，在更新观念中寻求发展，通过建立更加完善的职务犯罪

侦查体制和机制，以更科学的侦查思路、更符合侦查规律的侦查对策迎接新的挑战，促进职务犯罪的监督和惩处工作持续有效地进行下去。

10.6.2 职务犯罪侦查信息的收集

随着社会透明度的增加，信息收集越来越便捷，职务犯罪侦查部门更具有能力和渠道来收集实用性强、价值高的情报，也更需要新的侦查方式来收集情报，例如建设职务犯罪侦查情报信息系统、设立职务犯罪情报信息交流网站。

1. 现今主要收集途径和分析方法

现今职务犯罪侦查情报信息的收集途径主要集中在：检察机关侦查人员初查途径获得、报刊书籍、行业内交流、人员出外考察、特请人员、专业调查公司等。

职务犯罪情报信息分析，是指职务犯罪侦查情报信息工作机构通过对相关资料、情报信息进行多角度、多方位的汇总、分析等工作，以查明案情为目的的一系列工作。目前，我国职务犯罪情报信息分析的方法主要有：整理归纳法，比如，将相关类型案件的零散资料汇总，并针对此类成功案例的调查方法、作案手法等进行归纳总结，再将其应用于工作实践中；跟踪调查法，即结合具体的工作要求，针对嫌疑对象实施长期的信息跟踪，并可结合现有技术手段整合大量信息，存储于数据库；判断预测法，分析特定研究对象的发展规律，尝试做出准确判断，进而预测下一步的发展趋势；比较对照法，参考一定量的已发生的职务犯罪案例，以及参考其发生场景、犯罪类型、犯罪手法、犯罪职位等变量信息，针对未来一段时期内具有类似变量的场景给出预测；等等。

2. 未来发展方向

“数字化生存”理念的形成、计算机网络的广泛应用及 Web 2.0 的发展不仅改变了人们原有的生产生活方式，同时也使互联网成为各国职务犯罪侦查的重要途径。在这样的时代背景下，职务犯罪侦查机关必须能够审时度势，积极学习新技术革命，充分运用互联网技术，为我国职务犯罪侦查工作提供新的手段支撑。

随着信息时代的到来，当前的职务犯罪呈现出许多新的趋势，其中最明显的一点是职务犯罪的过程和手段日趋隐蔽化、智能化，犯罪分子规避法律、对抗侦查的能力越来越强。然而，侦查工作中的案源案情、综合研判、工作拓展都源于情报信息，情报信息的高效收集能够有效提高侦查工作的效率、提高检察机关的监察水平和能力，如果检察机关不能与时俱进地提高自身收集情报信息的水平，将使职务犯罪行为变得猖獗，并影响到社会建设和社会稳定。

我国职务犯罪侦查情报部门应该积极改进当前较为传统的贪污贿赂犯罪举报方式,建立专门的职务犯罪情报信息沟通网站或论坛,同时适应新生人群的写作、思维、生活模式,如通过 MSN、QQ、微博、微信等进行举报,使论坛或网站成为所有对腐败不满的用户的信息交流平台。对于该论坛或网站的设计也要具有一定的独特性,不能单纯地建立网上举报系统或举报电子信箱,而应该加强网站访客之间的互动,通过互动信息收集公众对于深入开展职务犯罪侦查活动和社会热点问题的反应和态度,并在时机成熟时进行调查研究、汇集研判。如果条件允许,还可以配备专门的网络信息情报分析人员或网络舆情专员,加入到一线侦查部门中,为一线侦查工作提供相应的网络情报。

此外,伴随着这些形势的变化,越来越多的情报信息需要通过计算机技术等收集,因而加快建设职务犯罪侦查情报信息系统,是顺应当前形势发展的客观需求。理想的职务犯罪侦查情报信息系统,需要综合制定情报信息工作的程序规范、整合全国范围内的各项情报数据、提供预警及战略决策层的对策、共享各地情报信息资源等功能。

10.7 职务犯罪的大数据分析

随着“大物移云”(大数据、物联网、移动互联、云计算)等新一代技术的发展,数据的重要性越发凸显。一般而言,大数据有四个基本特征:数据规模大(Volume),数据种类多(Variety),数据要求处理速度快(Velocity),数据价值密度低(Value),即所谓的四V特性。人类每一次活动的痕迹都以数据的形式被存储,这些数据往往能够反映每个人的生活轨迹、行为动态等大量信息。因此,在职务犯罪侦查过程中,非常有必要整合数据资源,分析挖掘出潜在有价值的信息,从而借助关联数据进行初查和审讯,或者打击职务犯罪黑数(“职务犯罪黑数”是指已经发生但是未被发现,应当依法追究而未被追究刑事责任的职务犯罪行为数),促使职务犯罪侦查模式的转型。

10.7.1 大数据时代下职务犯罪侦查工作的新视角

以往的职务犯罪侦查工作,由于缺乏直接证据以及职务犯罪的隐秘性,侦查工作往往开展困难且极为耗时。而随着移动互联网和智能手机的日益普及,为了提升产品体验和提高市场竞争力,越来越多的电脑网站和手机应用都开始增加服务器存储体量,存储了大量的用户数据,如历史记录、网站密码、照片及地理位置等数据。在大数据背景下,越来越多人的行为和生活事件都或主动或被动地以数据的形式留下痕迹,且大部分都被永久保存,这些痕迹往往能为职务犯罪侦查工作提供可靠的证据支持,也是职务犯罪的重要佐证。

通过对个人电子数据的有效利用,政府能够有效打击职务犯罪“黑数”,并通过大数据预测技术,更有效地预防职务犯罪行为的发生。

处于职务犯罪“黑数”状态的职务犯罪行为,往往是犯罪者的侥幸心理在作祟。而在现实中,由于犯罪证据往往难以被发现,这些行为也的确难以被作为犯罪加以认定,因而,非常有必要利用现有信息技术做出方法上的突破。在大数据环境下,可以利用数据挖掘相关方法,针对职务犯罪相关词语(可包含地区、行业、职能部门、官职等)在搜索引擎的出现情况进行统计和总结,并针对异常情况进行进一步调查,从而进一步降低职务犯罪“黑数”。

此外,在传统的职务犯罪预防工作中,往往需要依靠司法人员的经验和现实有效证据来寻找发生职务犯罪的原因,这就因许多不确定性导致效率较低且说服力不足。而随着数据处理技术的发展,大数据分析不再要求数据具有非常高的精度和准确度,而是建立在大量多样化数据的基础上,便能让我们很好地识别事物的全貌和关键因子,它为人们提供了一种更科学的可能性预测。在大数据时代,我们可以改变以往对因果关系的求证,利用相关技术对来自不同时期的海量数据进行整合运算,从而低成本、快捷地得出决定某地区某政府职能部门发生职务犯罪行为的主要影响因素,据此得到的因变量更具科学性,也更有利于有针对性地进行职务犯罪预防工作。

国外早已出现了将大数据技术应用在司法领域的案例,而在国内,通过学习和应用在大数据组织、加工、计算和挖掘方面的能力,政法部门可以利用大数据预测预警,防患于未然,实现社会治理手段和效果上的巨大提升。应用大数据技术可以简化推导过程,提高职务犯罪预防工作的洞察力,相比于传统的依靠人力进行侦查的手段而言,效率更高且更具科学性。

10.7.2 职务犯罪的大数据分析

大数据技术在职务犯罪侦查中主要是应用强大的知识挖掘、数据分析等技术在海量的信息储备上发现有用信息。思维、技术、数据三者充分代表了大数据的应用价值,其中,决定大数据应用方向的关键是思维,具有大数据思维的人,往往能基于自身实际需求,敏锐地挖掘出数据新的实用价值。因此对于侦查人员而言,要想真正发挥大数据技术在职务犯罪预防工作中的作用,需要进一步培养自己的大数据思维。要培养大数据思维,首先要能够以数据的眼光审视预防工作,明白现有的数据哪些具有整合价值,在工作过程中遇到的哪些问题可以借助大数据进行解决,以及如何实现利用大数据技术得出结论。对于侦查人员而言,只有具备这样的思维,大数据才能在职务犯罪预防工作中发挥巨大的价值。随着信息时代的来临,信息产业与各行各业的发展也逐渐紧

密，预防队伍的发展亦是如此，具备大数据思维已经成为高端预防人才应该具备的基本素质之一。

1. 重视与加强同主流互联网企业间的合作交流

关于如何将大数据技术应用于职务犯罪预防工作，真正发挥大数据的巨大作用，理论上有两个途径：一是由国家支持进行推进，即国家投入大量的人力、物力、财力，专门培养相关技术人才；二是通过服务外包的方式，加强与大数据产业机构间的合作交流，并根据自身特定需求获取特定技术支持。

大数据产业在我国仍然处于发展的初期阶段，具有技术前期投入成本大、门槛高、投资回报周期长等特点。而职务犯罪预防工作经费、人员并不宽裕，要想从头建设，成本巨大难以承受，因此采用技术外包的方式更加符合现状和发展要求，也更有利于节省政府资源。这种方式强调由专业的具备相关数据处理能力的特定企业，按照特定需求对数据进行分析，并提炼出有价值的信息。

但是其中也存在着一定的问题，职务犯罪预防工作和政府各部门具有广泛的关联，且针对对象也往往不限于国家机关，这就涉及政策是否允许的问题。《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》针对此提供了法律依据，根据其精神，对于大数据外包服务，只要社会力量能够承担，服务内容属于政府职责范围，且有利于降低服务成本，提升服务质量水平，就可以通过委托、承包、采购等方式交给社会组织承担。因此，使用科技手段加强职务犯罪预防工作，有利于提高政府公共服务的水平，也能够有效地节约国家资源投入。

2. 整合数据，加强相关数据库建设

海量存储的数据是大数据技术得以应用的基础，整合各方面的数据资源，增大数据的容量和多样性，并针对多元的数据进行分析比对，有利于为职务犯罪侦查提供有力的信息支撑。

政府和检察机关要整合政府已有信息资源，自上而下地升级数据平台，搭建各数据中心间的联合机制，并建立政府各部门间的信息共享平台。一方面利用网络爬虫技术，自动收集政府公开的网络信息，如组织架构、人事变动等各类信息，并整合此类信息存储于数据平台中；另一方面，主要针对政府保密信息开通用于专项查询的专用数据接口。此外，各地检察机关在多年的案件处理过程中，积累了案件线索、行贿犯罪档案等多元化的数据，拥有较为丰富的数据存储量，整合此类数据并加强资源共享，有利于进行职务犯罪的侦查工作。

在信息化高速发展的今天，许多互联网企业，如腾讯、淘宝、百度等，已经积累了海量的社会个人数据，三大移动通信商（移动、联通、电信）也由于实名制的普及储存了大量用户身份信息和通信记录。我们要和这些企业加强数据联系和技术交流，建立司法信息查询特别许可机制，充分利用这些数据充实相关数据库，并通过分析处理将其变成有价值的信息，从而更有效地打击职务犯罪行为。

3. 以人为中心

大数据时代，人与人之间的关系网络往往能够通过数据分析完整地显现出来，因此，以人为中心至关重要。我们可以通过微信、QQ、支付宝等软件数据，分析出嫌疑人日常生活中的人事往来信息，可以从不同侧面入手，挖掘嫌疑人的通信信息、资金流动信息、房地产登记信息等，从而更准确地评估嫌疑人的涉嫌范围及程度。

4. 运用综合信息平台实现智慧化反腐

有效及时的数据预测是大数据服务于职务犯罪侦查的关键，因此，有必要建立综合信息平台，从而实现智慧化反腐。首先，在基层建立统一业务平台，为广大基层人员提供便捷的数据服务，并借此存储大量基层数据。其次，建立数据分析平台，搭建以数据为导向的绩效考核等配套机制，鼓励传统侦查方式向高科技转型。最后，建立战略决策平台，传统侦查多以摸查为手段，决策主要依据经验和直觉来进行，但在大数据模式下，需要对犯罪嫌疑人实现数据量化分析，加强检察机关大数据系统的建设与运用，尽量避免主观决策，充分利用大数据技术提供客观的信息辅助。

【参考文献】

- [1] 蒋东毅，吕述望，罗晓广. VPN 的关键技术分析[J]. 计算机工程与应用，2003，39（15）：173-177.
- [2] 汪海航，谭成翔，孙为清，等. VPN 技术的研究与应用现状及发展趋势[J]. 计算机工程与应用，2001，37（23）.
- [3] 倪剑虹，吕光宏. 基于 VPN 的不同实现方式的技术研究[J]. 计算机应用研究，2005，22（07）：257-260.
- [4] 潘建国，陈海强. 基于 VPN 技术的网络应用[J]. 计算机应用研究，2004，18（1）：87-88.

- [5] 王国青, 景杰峰. IP VPN 安全技术研究[J]. 电力信息与通信技术, 2009, 7 (8): 26-28.
- [6] 沈昌祥, 张焕国, 冯登国, 等. 信息安全综述[J]. 中国科学, 2007, 37 (2): 129-150.
- [7] 吴溥峰, 张玉清. 数据库安全综述[J]. 计算机工程, 2006, 32 (12): 85-88.
- [8] 吴金海, 林福宗. 基于数字水印的图像认证技术[J]. 计算机学报, 2004, 27 (9): 1153-1161.
- [9] 曹双兰, 黄英. 电子政务统一认证平台关键技术研究及实现[J]. 高等继续教育学报, 2010 (04): 80-82.
- [10] 刘知贵, 杨立春, 蒲洁, 等. 基于 PKI 技术的数字签名身份认证系统[J]. 计算机应用研究, 2004, 21 (9): 158-160.
- [11] 白青海, 周岚. 公钥基础设施 PKI 体系结构探析[J]. 内蒙古民族大学学报: 自然科学版, 2010, 25 (4): 373-375.
- [12] 汪彦. 数字证书技术初识[J]. 信息化建设, 2002 (4): 45-48.
- [13] 卢开澄. 计算机密码学[M]. 北京: 清华大学出版社, 1990.
- [14] 韩立东. RSA 与背包公钥密码算法的安全性分析[D]. 山东大学, 2010.
- [15] 宣克祥. 公钥密码体制 (RSA) 算法及安全性探析[J]. 产业与科技论坛, 2011, 10 (21).
- [16] 秦志光. 密码算法的现状和发展研究[J]. 计算机应用, 2004, 24 (2): 1-4.
- [17] 阳先强. 基于文件的数据加密解密应用系统的研究和实现[D]. 哈尔滨工程大学, 2002.
- [18] 廉士国, 孙金生, 王执铨. 几种典型视频加密算法的性能评价[J]. 中国图象图形学报, 2004 (4): 483-490.
- [19] 李昌刚, 韩正之, 张浩然. 图像加密技术综述[J]. 计算机研究与发展, 2002, 39 (10): 1317-1324.
- [20] 张晓强, 王蒙蒙, 朱贵良. 图像加密算法研究新进展[J]. 计算机工程与科学, 2012, 34 (5): 1-6.

- [21] 岳昆, 王晓玲, 周傲英. Web 服务核心支撑技术: 研究综述[J]. 软件学报, 2004, 15 (3): 428-442.
- [22] 杨雷. 网页防篡改安全技术的研究与实现[D]. 西安电子科技大学, 2008.
- [23] 王朝坤, 付军宁, 王建民, 等. 软件防篡改技术综述[J]. 计算机研究与发展, 2011, 48 (6): 923-933.
- [24] 杨飞. 网页防篡改技术[J]. 计算机安全, 2008 (9): 76-77.
- [25] 罗利民. 网页防篡改技术的研究与应用[D]. 中南大学, 2008.
- [26] 潘瑜, 臧海娟, 何胜. 计算机网络安全技术[M]. 北京: 科学出版社, 2006: 209-224.
- [27] 张淼, 彭俊好. 网络安全[M]. 2 版. 北京: 北京邮电大学出版社, 2007: 88-96.
- [28] 梁旦, 徐国华, 朱良根. 基于网页监控与保护的安全数据库系统[M]. 计算机应用研究, 2004 (8): 116-118.
- [29] 赵德山. DDoS 攻击源追踪方法及关键技术研究[D]. 贵州大学, 2010.
- [30] 张艳萍. 网络攻击源的反向追踪技术[J]. 微型电脑应用, 2006, 22 (08): 62-64.
- [31] 闫巧, 吴建平, 江勇. 网络攻击源追踪技术的分类和展望[J]. 清华大学学报: 自然科学版, 2005, 45 (4): 497-500.
- [32] 左羽. 网络追踪技术研究[J]. 重庆工学院学报, 2006, 20 (5): 111-114.
- [33] 李德全. 拒绝服务攻击对策及网络追踪的研究[D]. 中国科学院研究生院: 软件研究所, 2004.
- [34] 潘锦毅, 黄奉文. 构建职务犯罪侦查信息化体系研究[J]. 法制与经济旬刊, 2011 (12).
- [35] 陈建平. 论职务犯罪侦查信息情报系统的建设[J]. 法学杂志, 2009, 30 (12): 105-107.
- [36] 于敏, 于骥. 浅谈职务犯罪情报信息的侦查价值[J]. 法制与社会, 2009 (19): 179-179.
- [37] 王丽华, 金翌昀. 职务犯罪侦查情报信息收集与分析[J]. 国家检察官学院学报, 2009, 17 (5): 134-139.
- [38] 杜建国, 韩骏. 职务犯罪黑数的特征与控制[J]. 人民检察, 2009 (10).
- [39] 刘昕. 对职务犯罪侦查信息情报工作的若干思考[J]. 重庆工商大学学报: 西部论坛, 2008 (S1).

- [40] 范思力. 大数据时代背景下职务犯罪预防工作发展探讨[J]. 贵阳市委党校学报, 2014 (06): 50-53.
- [41] 于志刚, 李源粒. 大数据时代数据犯罪的制裁思路[J]. 中国社会科学, 2014 (10): 100-120.
- [42] 程宏. 大数据背景下反贪侦查模式的转型[J]. 中国检察官, 2015 (03): 54-56.
- [43] 刘叶婷, 王春晓. “大数据”, 新作为: “大数据”时代背景下政府作为模式转变的分析[J]. 领导科学, 2012 (35).

第 11 章 网络反腐和廉政信息系统

习近平总书记曾指出：“当今世界，信息技术革命日新月异，对国际政治、经济、文化、社会、军事等领域发展产生了深刻影响。互联网已经融入社会生活的方方面面，深刻改变了人们的生产和生活方式。”在这样的大环境下，网络作为新的反腐平台，以其特有的高效性、便捷性逐渐在各种传统反腐手段中脱颖而出，成为社会反腐的重要渠道。网络反腐能够形成强大的网络舆论，这对官员腐败问题的解决起到了积极的推动作用。但其开放性也容易导致不实言论的广泛扩散，若不采取有效的法律监督手段，极易造成社会民众对政府的不信任。因此，加快建设网络反腐法制机制已成为当务之急。

本章对网络反腐的形式和社会意义进行了详细的阐述，同时也指出了现阶段信息化技术作为反腐新手段尚存在的一些问题，并通过我国不同地区网络反腐的具体案例对网络反腐进行深入介绍。最后，还对目前尚未成熟的网络反腐平台的构建提供一些分析、构想与建议。

11.1 信息化建设与廉政建设

信息化建设在反腐败工作中意义重大，它是纪检监察工作适应工作形势发展需求，创新工作思路和工作方式的必然选择；是适应社会发展潮流，在信息时代贯彻群众路线的必然选择；是新形势下工作经验总结的必然选择。当前存在着思想认识不高、信息资源共享不够、财力资源和人力资源不足等问题。解决问题的主要对策是加强学习与宣传，切实增强责任认识；加强顶层设计，优化重点领域信息系统集成；加强教育培训，不断提高干部队伍工作能力等。

11.1.1 信息化建设在反腐败工作中的重要意义

信息化是当今世界发展的大趋势。在反腐败工作中，信息化建设具有重要的战略意义。

从纪检监察工作所面临的任务与发展形势来看,信息化建设是纪检监察工作积极顺应工作形势发展需求,创新工作思路和工作方法的必然选择。在由传统社会向现代社会的转型过程中,世界各国几乎都出现过腐败问题。在党中央、国务院领导下,我国各级党委、政府和纪检监察机关认真贯彻落实中央精神,切实开展反腐败斗争,其成效有目共睹。但是,在成绩面前,我们也应有清醒的认识。根据新华社公布的信息,从 2015 年 1 月 1 日到 2015 年 8 月 25 日,中央纪委监察部网站已经通报了 472 名领导干部的违法违纪案件,平均每周大约通报 14 人。而在被通报的官员中,省部级及以上高官共有 38 人。这么多的腐败官员被通报,体现了我国政府将反腐进行到底,对官员和干部队伍进行整顿和严管的决心。但是我们的目的不仅在于将贪官抓获,更重要的是要建立廉政体系,从而最终实现吏治清廉。通过对这些腐败官员进行查处,一方面整顿了官员的队伍,另一方面我们也能够从中得到很多值得去探索和深思的事情,这些可能为预防腐败提供很好的经验教训。信息技术的发展,拓宽了公众参与反腐败工作的渠道,网络已成为新的民主监督工具。创新是一个民族的灵魂,是社会发展的不竭动力。要确保反腐败工作深入开展,纪检监察工作就必须开拓创新,采用一切有利于反腐败工作的形式,这必然包括新的现代信息技术的应用,以完成反腐败的艰巨任务。

从纪检监察工作遵循的根本方法来看,信息化建设是纪检监察工作主动适应社会发展潮流,在信息时代贯彻党的群众路线的必然选择。2015 年 6 月,中共中央总书记习近平在贵州考察,就大数据问题专门作了讲话。之后,建立贪官数据库也相继被有关部门提出。这些都表明政府已经开始意识到大数据的分析和运用对于反腐的重要性,并开始逐步推进将其运用到实际的进程中。

在信息时代,互联网、通信技术已成为党和政府密切联系群众的重要平台。虽然我国的信息技术起步相对较晚,但我国走新型工业化道路的战略决策,有力地推动着我国信息化的高速发展。2014 年,中国已全功能接入国际互联网 20 年。20 年间,中国骨干网、宽带网络等互联网基础设施建设水平,以及 IP 数、域名数、网站数等互联网基础资源的数目均已步入国际先进行列;此外,中国网民数量早在 2008 年 6 月就超过美国,跃居世界第一。中国互联网络信息中心(CNNIC)2015 年 7 月 23 日在京发布的第 36 次全国互联网发展统计报告显示,截至 2015 年 6 月,互联网普及率为 48.8%,我国网民总数已达 6.68 亿人。人民网一项调查显示,当遇到社会不良现象时,93.3%的网民选择“网络曝光”的方式。原南京市江宁区房产局局长周久耕因抽“天价烟”被网友在网上曝光而被查、因履历造假被网民“晒出”而仕途受挫的种种事例,充分反映了网民的意见和力量在反腐败工作中的作用不容小觑。在信息时代,纪检监察工作如果对占全国总人口 48%以上的网民意见置之不理,或不能妥善处理,那就有偏离群众路线的危险。

从纪检监察工作的实践来看，信息化建设是纪检监察工作在新环境、新形势下解决新问题的必然选择。加强制度建设，是我国反腐败工作的一项重要举措。但中国“中庸之道”的文化传统是影响制度执行力的一个重要因素。由于几千年的“人情世故”的柔性作用，反腐败制度的刚性作用往往被减弱，因而腐败案件“窝案”情况频发。信息技术的应用，使信息更公开透明，能够信息化的业务流程全部由“无情”的电脑管控，这就最大限度地减少了权力对工作的干扰，减少甚至避免了腐败产生的风险。

不少地区在反腐败工作中应用了信息技术，并取得了较好的效果。例如，江西省政府本着公开、公平、公正原则，建立了省、市、县、乡四级联动的公共资源交易网络，整合了房建和市政工程、交通工程、水利工程、政府采购、产权交易、国土资源交易、林权交易、药品采购等有形市场，公共资源交易的全部环节均实现了信息化，并且将不良信用信息在网络曝光平台中公示，这就有效地防止了权力寻租的影响。

信息技术的参与不仅节约了办案成本，还可以促进案件的顺利告破。例如，广西南宁市兴宁区检察院积极打造数字化侦查办案平台，利用网络技术、多媒体技术、资源共享等信息化优势，将信息化转换为侦查战斗力，建成了“布局合理，功能完善，集信息化、自动化、现代化于一体”的办案工作区。该院在每个讯问室内都安装了温湿度及时间显示器、笔录终端录入设备、可远程网络控制摄像头等。在全程同步录音录像控制中心，对各讯问室的画面根据画面叠加的原理，在每一个主画面上都叠加了同步时间显示，将叠加后的画面传输到流媒体服务器上，客户端在远程通过网络登录流媒体服务器实时监视。全程同步录音录像技术及时固定证据，可以有效地遏制和防止犯罪嫌疑人、证人翻证，提高了办案质量与效率，有效地保证了所办案件的质量。据中国社会科学院专题调查，山东、上海、湖北等地区与中化集团等单位运用信息化管理，均推动了反腐败工作的实效化。

11.1.2 反腐败工作中信息化建设存在的主要问题

随着我国政府信息化的发展，反腐败工作领域的信息化建设也在逐步推进，政务公开、网上举报投诉、行政审批、电子监察等词汇已为公众所熟知。但是，总体而言，当前我国反腐败工作的信息化水平还不太高，与《2006—2020 年国家信息化发展战略》中的要求还存在一定的差距，与完成反腐败任务的要求还存在一些不适应的问题。

问题之一是思想认识不高。在纪检监察工作系统内部，有的主管领导或专职干部，对信息化建设在反腐败工作中的战略意义认识不足。例如，有人觉得信息化建设的早晚，对当前的反腐败工作影响不大；有人至今尚未养成运用信息技术办理公务的良好习惯，对物联网、大数据、云计算等闻所未闻。之所以如此，一是他们对中国社会发展所处时

期的特征认识不足,导致对推进信息化建设在反腐败工作中的应用的紧迫感不强。美国学者塞缪尔·P.亨廷顿指出:“现代性产生稳定,但现代化却会引起不稳定。”中国社会正处于从传统社会向现代社会的转型期。转型期社会中,社会结构要素的变动异常动荡不定,各种社会失调的现象凸显。信息技术与现代化社会相伴而生。充分发挥信息技术的优势,如互联网的开放性、即时性、公平性、互动性,让权力在阳光下运作、让权力时刻处在全面监督之下,是新的社会时期预防与惩治腐败刻不容缓之事。对信息化建设在反腐败工作中的战略意义认识不足的另一原因是信息技术的普及水平不太高。自 20 世纪中期第一台计算机诞生以来,仅仅半个多世纪,信息技术便风靡全球。虽然,我国的信息技术发展起步较晚,但当下,信息技术是发展最迅速、对社会影响最广泛和最深刻的科技领域。不少受众受传统社会影响,对主动接受新鲜事物的热情不高,在学习型社会中还不太善于主动学习新的信息技术。有些人因为不了解信息技术,认为传统的面对面沟通胜于网络虚拟社会的交流互动;也有些人认为纪检监察工作涉及保密问题,网络安全问题太复杂,遇上系统漏洞、黑客攻击等,后果不堪设想。

问题之二是信息资源共享不充分。信息化建设的最大优势之一就是资源共享。但是,由于缺乏一个全国性的顶层设计,反腐败工作信息化建设无论是在数据库、信息库、网络建设、应用系统建设方面,还是在信息化技术标准、管理规范、安全措施等领域,都存在着信息孤岛。在不同的地区之间,或是在同一地区的不同部门之间,信息资源的综合利用率都不太理想。以公共资源交易网络平台为例,我国正处于经济快速发展期,公共资源交易频繁,其数额大、种类多、涉及面广,是反腐败工作的重点领域。据网上不完全调查统计,目前以公共资源交易中心为名的省级网站仅有江西省、云南省、浙江省、宁夏回族自治区等少数几家,上述几个省级公共资源交易中心网站在体系建构上差异较大,从表面即可看出省际的公共资源交易信息资源的共享存在着问题。中纪委将推进统一规范的公共资源交易市场建设作为 2012 年工程治理工作要点之一,要求各地各部门进一步推进各类公共资源交易市场的整合。即使各级政府都建立了公共资源交易平台,但如果在应用系统、技术标准等方面没有统一的规范,各省各行其是,那么在数据库接口、数据对比等方面,由于系统之间的异质性所导致的各类资源整合困难,依旧会产生信息资源共享障碍。此外,信息资源共享不足作为主要原因之一也会导致反腐败工作信息化建设重复投入这一普遍存在的现象。

问题之三是财力资源不足。没有一定的物质基础何谈信息化。信息技术是一项高新技术,软件的开发和运维、硬件的构建、技术人员的培训,都离不开一定的财力支持。一个信息技术研发项目,有时可能耗资上亿元。在全国缺乏统一规划的情况下,各地的经济发展水平往往成为制约反腐败工作信息化建设水平的重要因素。经济发达地区,凭

借雄厚的资金实力，可以将信息化建设在反腐败工作中全方位推进。而我国大多数经济欠发达地区，即使有心推进信息化建设，但因为财力资源的限制，只能是心有余而力不足了。

问题之四是人力资源之忧。信息化的功效是潜在的，要发挥其功效，离不开人的因素。纪检监察工作人员的整体素质与反腐败工作信息化建设进程息息相关。众所周知，纪检监察工作是一项政策性、原则性、专业性较强的工作。职责的神圣、机构的权威、工作的复杂，需要纪检监察干部具备一定的政治素养和业务经验。丰富的职业经验，需要较长时间才能积淀。而信息化的推进，必须有掌握现代信息技术、熟练使用计算机进行信息化管理和应用的人才。丰富的职业经验，需要较长的时间才能积累，就信息技术人才而言，年轻人又占据优势地位。这一客观矛盾，使纪检监察工作队伍中既有较高的纪检监察业务经验又有较强的信息技术应用能力的复合型人才先天不足。工作繁忙，培训经费、培训时间、培训效果有限等种种原因又使这种先天不足的复合型人才在短期内无法弥补。在反腐败工作中推进信息化建设，人力资源明显不足。

11.1.3 推进反腐败工作中信息化建设的对策

当前反腐败工作中信息化建设存在的问题，与反腐败工作的要求与任务是不太适应的。为了进一步完善反腐倡廉体系，切实提高反腐败工作的成效，必须对症下药，采取对策，解决问题，在更多的领域、更深的层面，扎实推进反腐败工作中的信息化建设。

解决问题的对策比较多，最为关键的对策至少有以下三点。

第一，加强学习与宣传，切实增强责任意识。思想指导行动，有什么样的思想，就有什么样的行动：认识深刻，则行动积极；认识缺失，则行动迟缓。因此我们必须强化在反腐败工作中推进信息化建设的学习与宣传，使公众充分认识到在信息时代应用信息技术是重中之重，从而使大家增强推进信息化建设的责任意识，在工作中自觉学习信息技术，熟练掌握信息技术，积极应用信息技术，最大限度地发挥出信息化在反腐败工作中的作用。这有利于促进权力行使的公开透明，有利于促进对权力使用的监督，有利于减少人情世故对制度执行力的消解。

第二，加强顶层设计，优化重点领域信息系统集成。当前我国反腐败工作形势严峻，如果四面出击，无论是人力、物力、财力还是时间，信息化建设都有可能遇到比较大的困难。但是，如果以土地管理、工程建设、金融、司法等腐败高发领域为突破口，集中力量抓重点，推进信息化建设，则有可能在较短的时间内完成。例如，公安系统有户籍查询信息化，教育系统有高校学生信息管理系统化，法院系统有审判公开信息化，这些

部门专用的信息系统既提高了工作效率，又增加了工作的透明度。纪检监察工作是政策性极强的工作，它有特殊的工作纪律和要求，既要发挥信息化优势，又必须高度注意信息安全，这就需要中纪委举全国之力，聚集人才，研制和优化重组各地信息系统源代码，建立一个纪检监察专用的信息系统，进一步增强中央对纪检监察系统信息化工作的指导性，推进纪检监察工作的信息资源共享，最大限度地避免和减少浪费。

第三，加强教育培训，不断提高干部队伍工作能力。建设一支政治坚定、公正清廉、纪律严明、业务精通、作风优良的纪检监察干部队伍，是新形势下做好纪检监察工作的重要保证。就反腐败工作中的信息化建设来说，要做到业务精通，就必须大规模地培训干部。学习型社会的现实告诉我们，只有抱着终身学习的理念和行动，才能胜任岗位职责。而信息技术发展迅速，仅仅通过自学，有可能还保证不了信息技术的应用和信息安全。系统内教育培训针对性强，通过教育培训，可以使一批经验丰富的老同志学习了解现代信息技术，通过网络、移动通信等与社会各界交流互动、侦查办理案件，提高纪检监察工作效率。同时，新参加纪检监察工作的年轻人，也能深化相关政策和工作程序的认识，运用熟悉的论坛、博客、微博等传播媒介，扩大纪检监察工作的开放程度。完善的制度、过硬的素质、丰富的经验与新的科学技术相结合，我们的纪检监察干部队伍就会成为一支高素质、高水平的专业队伍，这样的队伍为增进反腐败工作的实效提供了有力的组织保障。

总之，在反腐败工作中推进信息化建设是大势所趋。虽然，当前这一工作尚处在摸索阶段，还存在着一些问题。但是，办法总比问题多。只要对反腐败工作中信息化建设的思想认识到位，顶层设计科学规范，教育培训切实有效，反腐败工作中的信息化建设必将深入推进，科学技术之花，必将在反腐败领域结出丰硕之果。

11.1.4 “制度+科技” 织就反腐“天罗地网”

江西省抚州市于 2015 年 9 月 1 日在全省率先开通手机“作风监督一键通”举报平台，接受群众通过文字、照片和视频等方式，在线反映“四风”问题，开通一个多月收集线索 30 余条。“作风监督一键通”是抚州市纪委推出的“互联网+”反腐模式之一。在推进“把纪律挺在前面”先行先试工作中，抚州市纪委还创造性地利用“互联网+”思维，巧用“制度+科技”方法，搭建起六大网络监督平台，织就了反腐“天罗地网”。

“公务消费网络一体化监管体系”是抚州市最早探索的“互联网+”反腐模式。为了更好地监督公务用车、公务接待、公务用品采购等公务消费，抚州市曾创造性推行定点管理、网络监控、刷卡消费及机打发票报账制度，做到真实消费、即时监督、全程留痕。

此外,市纪委还探索推出农村集体“三资”监管网络平台、纪律审查科技管控平台、廉政风险科技防控平台、党风廉政建设问责档案监督平台等高科技反腐系统,运用信息技术和科技模式,做到动态监管、实时预警、提前预防,力争快速处置、快速查处、快速通报,利用“互联网+”思维将纪律挺在前面。

过去,农村“三资”、村干部腐败一直是反腐监管盲点。抚州市逐步将农村集体资金、资产、资源纳入监管范畴,实现村级财务管理信息化、财务信息传输即时化、财务查询公开化、上级监控网络化。全市12个县区1820个行政村,每个村集体的水塘承包、办公桌椅购置等,从数千元的进账到上百元的支出,都在网络监控平台上有记录。只要有违规行为,就会得到及时纠正。

按照“把纪律挺在前面”的工作要求,抚州市又建立纪律审查科技管控平台,将问题线索的处置及纪律审查的每个步骤和环节进行模块化设计,全部纳入科技管控平台监管,并按照内控效率的要求设置办理时限和红黄灯警示,通过问题线索网上流转、一口受理,审查流程动态监管、实时预警,促进问题线索处置和纪律审查工作快速化、规范化和高效化,实现问题线索件件有着落、事事有回音。

抚州市运用“互联网+”反腐模式,充分释放了群众反腐热情,也让反腐更加科学规范、公开透明,为落实“把纪律挺在前面”的要求提供了坚强保障。^①

11.1.5 广州“房叔”事件

2012年10月9日,有网友爆料广州市城市管理综合执法局番禺分局政委蔡彬及其家庭成员名下拥有21处房产,网帖内还列明了地址、面积、产权人等详细资料。随后,该信息在网络上迅速传播,引来了大批网友讨论,蔡彬也因此被网友戏称为“房叔”。之后媒体介入报道此事。随着事件持续发酵,广州市番禺区纪检部门介入调查后确认,蔡彬及其妻儿名下拥有多处房产的情况属实,而且蔡彬对其家庭名下房产存在瞒报等违规行为。

针对网友发布的消息,番禺区纪委迅速成立了三个调查组介入核查,一组在番禺区核查其房产情况,一组去南沙区核查其房产情况,一组从番禺区委组织部核查蔡彬向组织申报的房产情况。事发第二天,事情基本就查清了,与网友披露的消息基本相符,经查实的蔡彬房产数量与他向组织申报的数量相差悬殊。

蔡彬为广州市正处级官员,工资待遇约每月1万元人民币。其妻时丽英现已退休,曾任番禺区工商联办公室主任、秘书长。根据级别,其工资待遇低于蔡彬。

① 抚州新闻网. <http://mt.sohu.com/20151031/n424784830.shtml>. 2015-10-31.

中共广州番禺区纪委副书记郭轩宇接受记者采访时表示，蔡彬停职后正在接受进一步调查，番禺区纪委已约谈了当事人，如发现其有违纪问题，则坚决依法依规严肃处理，绝不手软。

2012 年 10 月 22 日，广州市纪委召开新闻发布会进一步通报该事件。据通报，初步查明蔡彬在担任番禺区公安分局副局长、番禺区城管综合执法分局局长、政委期间，涉嫌利用职务便利收受他人贿赂，而且有违反规定经商办企业等重大违纪行为。

2012 年 11 月 13 日下午，广州番禺区区长楼旭逵透露，番禺区城管原分局政委蔡彬涉嫌受贿一事，已经进入了司法程序。

2013 年 9 月 12 日上午，广州“房叔”案一审宣判，“房叔”蔡彬因受贿罪被判刑 11 年 6 个月，罚款 60 万元，没收非法所得 275 万元。“房叔”被判处有期徒刑 11 年 6 个月，被告暂未决定上诉。^①

11.2 网络反腐体系构建和策略

网络渠道因其具备传播广泛、交流便捷、隐蔽性强、成本低、风险小等特性，已越来越多地为老百姓所接受和喜爱。据中国青年报社会调查中心 2009 年进行的一项在线调查显示，71.5% 的人表示自己“会参与反腐”，“网络曝光”成为公众最愿意选择的参与渠道，接下来依次是：“举报”（58.2%）、“媒体曝光”（53.8%）、“信息公开”（48.0%）、“信访”（30.6%）、“审计”（30.1%）。“网络反腐”作为一种信息时代的新型反腐败形式，在经历了许多网络事件的洗礼后日趋走向成熟。

11.2.1 信息时代的新型反腐败形式——网络反腐

网络反腐是通过网络技术所引起的社会舆论效应对执政行为的监督和对权力的约束，从而达到有效预防、遏制、惩戒腐败行为的一种全新方式，是反腐败事业的新方式。为了进一步适应网络反腐的需要，中纪委、监察部、最高人民检察院、最高人民法院等单位纷纷建立了反腐举报网站，在网上开辟了举报通道，一些官员也纷纷通过各种途径，在网络上与网民互动，收集民情民意，对发现的腐败线索及时督促有关机关查处，这些官方与网民联动反腐的举措，构成了当今网络反腐的独特风景线。

^① http://baike.baidu.com/link?url=25mBwy5m0280uZNya9PHCRsqWhBDRdQTbEpLx_xSQrDnXFDSQKwRM3Z0fS9QI_MJi-x0266iWe5NgVuxRj76A8RU0nruCiiEWg_eoQSop3yWaKqkWSZ2pTR1Uh-ZsjTRNnIFbdhMmYUY4MqLIPiTa

1. 网络反腐与传统反腐手段相比所具有的特征

网络反腐的特征是由网络的开放性、巨大信息量、不确定性、交互性及超越时空性等特性所决定的。所以网络反腐与传统反腐手段相比具有便捷性、高效性和互动性，从而使得反腐败工作更彻底、更透明。

1) 网络反腐的便捷性

截至 2015 年 6 月，我国网民总数已达 6.68 亿人。他们来自各行各业和社会各阶层，形成一个硕大无朋的监督网，由于网络全天候播报即时信息，任何人坐在电脑前都可快捷地获取信息并加以评论，一旦某些事件和人物进入网络视野，便会立即引起公众长时间的关注与讨论，从而引起相关机构及领导的重视，有利于案件的调查审理，同时网络系统的巨大信息量给予网民多种渠道收集证据和信息，让全社会以最快的速度得知反腐进度。又因为网络的超越时空性，网络反腐没有时间和空间限制，举报者不必在现实中耗费精力和财力进行上访，只要在公众论坛或举报网站上发表信息，网络自身就可以将该意见在网上高度聚焦，进而引起纪检部门的关注，从而达到网络举报的目的。

2) 网络反腐的高效性

传统反腐手段涉及群众少，个别民众的只言片语可能会遭到相关部门的冷落，甚至不予处理，可一旦案件在网上曝光，民众通过粘贴、转载、评论、跟踪等方式不断放大事件和范围，形成强劲的舆论势头，可提高相关部门处理案件的积极性与认真度，提高案件的进展速度及透明度。又由于网络这种特殊的媒体，将信息的传播速度大大提高，只要一条反腐的新闻出现，将会迅速地传播至全国各地的任何一个角落，远在重洋与身在隔壁并无不同，这就大大减少了传统信访繁冗复杂的程序，节省了上传下达的时间，降低了中间过程人为因素的干扰，同时为反腐工作赢得了时间，提高了工作效率。

3) 网络反腐的互动性

传统媒体的传播一般是单向的，而网络媒体的传播是交流互动的。政府可以通过设立各种平台，如论坛、博客、微信公众号等，公布工作进程，听取公众的意见；同时，公众也可以直接参与新闻报道，在网络平台上自由发表观点与言论，从而实现官民良好互动，增进双方的沟通与交流，大大推动反腐工作的进展。

2. 网络反腐中存在的问题

网络反腐是一柄双刃剑，虽有各种优势但其弊端同样不可小觑。

例如，其匿名性虽可保护检举人的权益不受侵害，但也可被一些不法分子利用，造成对他人的恶意诽谤和造谣。另外，网络反腐的信息来源具有不可控性且缺乏权威引导，

很多信息未经证实便在网上泛滥，或很多信息只是片面地从自身情感和道德因素来考虑便在网上公开，而一旦证实与事实不符就会造成对他人无谓的困扰和伤害，还会浪费相关部门的人力及财力。网络技术的提高，也会为少数人操纵网络提供便利和可能，从而产生虚假民意。而在一些农村偏远地区，由于通信设施落后，无法安装网络，很难进行网络反腐。

尽管目前网络反腐热火朝天，但与传统反腐案件相比数量仍不太多，处于非主流手段阶段，网络反腐如果没有政府信息的有效公开，监督只能是“点”。网络反腐作为舆论监督的一种形式，其本身并没有直接惩治反腐的能力，只是形成一种舆论压力，从而达到对政府施加压力、形成舆论监督的目的。所以目前网络反腐还处于初级阶段，需要不断地完善才能发挥更重要的作用。

3. 如何确保网络反腐有序高效

1) 加强网络反腐的硬件建设

网络反腐实效性的增强离不开网络技术的积极开发和有效利用。

首先，要加强反腐网站建设，提高反腐网站的质量和水平，创新举报方式，把反腐网站打造成具有广泛影响力的廉政文化教育警示平台及举报平台。各级执法执纪部门可通过互联网，搭建网站、博客、论坛、聊天室等多种形式的交流平台，并通过设置网民感兴趣的话题或者议题，利用视频聊天、论坛留言等方式，不定期地和网民进行网上对话互动，吸引网民自由热烈地参与交互式讨论，在互动交流中引导网络反腐，促成正确舆论的形成，拓宽网民的表达渠道。

其次，要加大信息化建设人、财、物的投入，改善网络反腐条件，优化网络反腐环境和扩大监督主体。面对我国网络发展呈现的“东部快、西部慢，城市快、农村慢”的不平衡态势，要加快信息基础设施建设，即加强硬件建设，优化软件服务，为网络反腐发展打下坚实的物质和技术基础。要加大对信息弱势群体和不发达地区的投入，提高电脑互联网普及率，普及网络知识，使网络民意有更广泛的代表性，增强网络反腐的广度和深度。

再次，要改进信息收集、分类、整理、发布和反馈制度，善于去伪存真，树立信息来源和信息处理权威。各级执法执纪部门首要的任务是在自己的官方反腐网站上设立入口，积极设置链接，简化操作程序，从而广泛吸纳用户登录，全面收集、分类、整理、发布反腐意见建议等信息，落实好网络监督主体——网民的知情权、参与权、举报权和评议权。当然，在互联网条件下，网民向执法执纪部门提供的多是可疑信息，这些信息是否具有可信度，是否具有反腐价值，有待相关部门的鉴别和认定。

最后，必须要预测监督系统运行中可能发生各种技术故障，增强技术储备，为监督系统的有效运行提供必要的技术支持，必须针对可能出现的新情况、新问题做好充分准备，配好、配足网络技术人员，用以应对可能出现的网络堵塞和运行错误等局面，保证网络反腐系统运行的可靠性。

2) 加强网络反腐的制度建设

胡锦涛同志在中纪委十七届六次全会上指出，要切实抓好反腐倡廉制度建设。网络反腐作为当前非常重要的反腐倡廉新手段，只有在制度层面上对其进行完善与界定，才能使“网络反腐”真正成为全社会反腐倡廉的重要渠道。

一要加强宣传引导方面的制度建设。要在充分论证的基础上，综合运用好各种宣传手段，采取系统有效的步骤，不仅要使网络反腐的观念深入人心，还要使网络反腐的操作方法、手段措施、奖惩规章等为大众所接受与熟知，有效促进人民群众思想认识的提高，引导广大人民群众正确使用网络对各级政府进行监督。二要加强反腐倡廉工作的网评制度建设。各级纪检监察机关要建立网络评论员队伍，同时要加强对网络评论员的业务培训，提高其工作水平。要加强对网络评论员的监督管理，保证真实、可信的声音占领网络评论阵地。三要加强网络反腐的工作机制的建设。对网络舆情要建立快速反应机制，形成一整套处理网络舆情的工作流程和工作制度，避免产生被动。设立反腐平台到接收处理举报的基本工作制度乃至相关专职技术人员的培训等流程。四要建立与各级党委、人大、政府、司法等部门的沟通协调机制。

处置网络舆情并非只是纪委监察部门的事情，在处置网络舆情的过程中，一般要涉及上述各个部门，如何统揽全局、协调各方，就要求有一个高效率的沟通协调机制。只有建立了这个机制，才能使我们在处置网络舆情中积极、主动、快速、高效。

3) 加强网络反腐的法制建设

一些网络反腐问题可以通过技术手段予以解决，而另一些问题则必须通过法律手段加以规范。针对目前网络反腐存在的法治缺憾和问题，有关立法部门应当积极加以引导和规范，对网络反腐的形式与内容、权利与保障等作出法律规定，通过建立健全法律法规来规制与约束网络反腐，使网络反腐有章可循，有法可依，为广大群众参与反腐败工作提供畅通的渠道，将网络反腐提高到一个新的阶段。现阶段迫切需要的如知情权与隐私权、社会监督与造谣诽谤、言论自由与人身攻击、政务公开与党政机密的科学界限，合理界定非法信息的范围，对那些散布虚假信息和恶意伤害他人的非法行为，以及对网络反腐进行压制、打击、报复的领导和个人，要依据情节轻重和危害程度，采取行政和法律手段进行管制或惩处。网络反腐只有在法律法规的约束下，才能充分保护举报人和

被举报人的合法权益，才能使网络反腐真正地在反腐败工作中发挥重要。

坚决惩治和有效预防腐败，关系人心向背和党的生死存亡，是党必须始终抓好的重大政治任务，而网络反腐作为当今反腐的一种重要手段，已经越来越显现出其不可替代的重要作用。

11.2.2 网络时代职务犯罪线索收集机制的建设和创新

网络时代职务犯罪侦查工作面临线索匮乏的困境，网络反腐的出现为检察机关打破这种局面提供了极为有效的契机。检察机关应积极探索网络反腐的规律、特点，合理构建职务犯罪线索网络收集机制，使网络反腐制度化、规范化、最大限度地发挥网络反腐的优势。

我们都知道，一个好的渔夫，除了要有一把锋利的渔叉之外，更要有一张结实的渔网。技术侦查措施权至多算是一把渔叉，没有渔网对目标的圈定，其捕鱼能力必定有限。在信息化时代，这张网就是检察机关亟须建立、完善的反职务犯罪的信息平台。

在自侦活动过程中检察机关通过网络获取职务犯罪线索、成功发现和查处职务犯罪的案例时有发生，如南京“九五至尊”局长周久耕事件、武汉经济适用房“六连号”事件、广西某地烟草局局长“香艳日记”事件等。然而，检察机关不应把目光仅仅停留在网络反腐的成功个案上，而是要站在网络时代的高度，运用发展的眼光将网络反腐置于检察机关查办职务犯罪工作全局中进行审视。网络上职务犯罪线索是检察机关网络反腐工作的起点。全面、及时地收集网络上职务犯罪的线索是网络反腐工作的前提与基础。所以，只有建立科学、稳定、规范化、制度化的职务犯罪线索网络收集机制，才能使检察机关有效地拓宽职务犯罪线索来源渠道，推动职务犯罪侦查工作向更高水平发展。

1. 职务犯罪线索收集机制的建设

职务犯罪线索网络收集机制主要由收集的主体、收集的客体、收集的途径、收集的方法与技术手段、收集的线索处理环节等构成。因此，可以从以下几个方面着手建设职务犯罪线索网络收集机制。

1) 收集的主体

网络职务犯罪线索是职务犯罪线索的一个分支，而职务犯罪线索由举报中心管理，所以网络职务犯罪线索应该也由举报中心进行管理。政府有关部门应该在举报中心设立一个专门负责处理网络职务犯罪线索的机构，这样可以使事务处理更加高效和专业化。当然，有了专门的机构就需要专门的人才来发挥作用。职务犯罪线索网络收集工作人员

应该具备几种基本素质。第一是恪守职业道德。职务犯罪线索网络收集人员需要严格遵守职业道德，用客观公平公正的态度对待收集过程中发现的每一条线索。第二是精通职务犯罪方面的法律法规。在工作中，收集人员熟知与职务犯罪相关的法律法规，掌握职务犯罪的构成要件是非常必要的。第三是熟练掌握网络技能。收集人员需要掌握一定的电脑知识，能够灵活自如地运用网络操作技术。第四是善于分析和发现问题。收集人员一方面要收集明显的职务犯罪信息，另一方面还要挖掘隐含的职务犯罪信息。

2) 收集的客体

职务犯罪线索网络收集的内容与范围应根据《最高人民检察院关于人民检察院直接受理立案侦查案件范围的规定》中规定的检察机关有管辖权的贪污、贿赂、渎职、侵权案件确定。收集职务犯罪线索的方式主要围绕两个方面进行。一方面需要以人中心收集职务犯罪线索。这里的人既包括国家机关工作人员及以国家机关工作人员论的人员，也包括国家工作人员的近亲属、与其关系密切的人员及离退休国家机关工作人员。如果网络上出现了这些人员的信息，那么收集人员就应该注意收集与这些人员身份、经济收入不相符的内容。另一方面需要以事为中心收集职务犯罪线索。这里的事主要指涉及国家机关及其工作人员行为的事件。当这些事件在网络传播时，收集人员就需要全面收集与此相关的信息。

3) 收集的途径

收集途径覆盖面的大小决定收集职务犯罪线索的全面性的可信度。因此，构建覆盖全面、稳定合理的收集途径对于职务犯罪线索网络收集工作十分必要。通过总结和分析可以大致确定四种收集途径。第一种是普通网站站点，主要包括官方性质的新闻媒体网站、商业性质的新闻媒体网站及半官方半商业化媒体机构网站。第二种是反腐专业网站，主要包括政府开设的反腐倡廉专门网站和民间的反腐网站等。第三种是网络社区、BBS论坛及博客网站等互动媒体。第四种是QQ、MSN、微博、微信等即时通信工具。

4) 收集的方法与技术手段

网络上的数据是十分庞大的，所以对于信息的收集需要采取一些有效的方法或者技术手段，以提高效率和准确性。例如，可以使用一些现有的搜索引擎来搜索相关的信息，这样可以更快速高效地查找到符合要求的信息。另外，在收集职务犯罪线索前制定相关的收集原则和标准也可以提高信息收集的效率和准确性。

5) 收集的线索处理环节

网络上的信息来源混杂，所以不能保证收集来的信息就是真实可信的。在收集人员

通过网络获取有关职务犯罪信息之后，还需要对这些职务犯罪信息进行整理和分析，将不真实的信息剔除掉，只留下真实可信的信息。这样不但有利于保护被举报人的正当权益，而且可以防止一些虚假信息对事情调查的干扰。

2. 职务犯罪收集模式的创新

1) 指挥命令模式的转变

上传下达、逐级分解是传统公安工作的指挥命令模式，该模式应对传统社会、熟人社会语境下的一些简单治安、犯罪问题尚无大碍。然而一旦遭遇跨境犯罪、流窜犯罪、网络犯罪、有组织犯罪等现代社会语境下高流动性、高智能性的违法犯罪活动时，该模式信息损耗严重、速度迟缓、各自为战、效率低下的缺陷暴露无遗。公安网的建成及不断完善有效地克服了这些缺陷。现在，上至公安部，下至各省、地级市，基本都有了自己的公安信息平台，不仅如此，各平台之间基本实现了联网。理论上，部长之于全国、厅长之于全省、局长之于本市县，均能通过文字、视频等方式足不出户地及时知晓基层执法动态，对于大要案、专案及紧急发生的其他重要案件实行扁平化、垂直化的直接指挥逐步成为现实。扁平化、垂直化的指挥模式无疑能快速反应、整合资源、统筹全局，从而极大地提升实战能力与破案效率。相比于公安机关，检察机关本来就属于“双重领导”体制，扁平化、垂直化的直接指挥原本就是“垂直领导”的题中之意。因此，检察机关更需要这样的信息平台。

2) 沟通合作模式的转变

面对传统社会的简单治安、犯罪问题，依靠公安人员个人的知识与经验应付起来困难不大，遇上稍微复杂的案件，依赖某一队、某一分局的力量大致也能应付，因此，面对面的、熟人之间的沟通合作模式占据主流。然而，面对高匿名性、高流动性、高智能性的现代化违法犯罪，单兵作战乃至小团体作战已经力不从心，而上级领导由于人数有限、精力有限、时间有限，不可能也不应该事必躬亲，因此，由公安干警个人与从未谋面、素无交往的某个或某些干警进行及时沟通联络并寻求支持将成为常态。职务犯罪的匿名性虽不明显，但是犯罪分子的伪装性很强，人员的流动性虽然相对较小，但涉及的赃款的流动性、隐蔽性却极强，并且，其智能性、狡猾程度比之普通刑事罪犯有过之而无不及。显然，检察机关同样需要整合各种资源才能有效打击职务犯罪，检察人员同样离不开与从未谋面、素无交往的某个或某些同行或其他部门人员进行及时沟通联络并寻求支持。因此，检察机关同样需要拥有一个类似的信息化平台。

3) 案件侦破模式的转变

传统案件的侦查，离不开排查、调查、审查等人力、财力损耗极大的方法，不得不

采取由人到案的言辞证据为导向的侦查模式。虽然也逐步地采用案件串并、情报互通等方法,但由于信息传播通道不畅,视域狭窄,可供串并、整合的资源有限,对于犯罪活动规律的归纳、证据的提取功效并不明显。有了发达的公安信息平台,许多问题迎刃而解,以信息为主导的现代化侦查模式成为可能。实践中,涌现了许多令人耳目一新的战术、战法。信息化平台在显著提高破案效率的同时,也明显提高了公安机关对犯罪活动的威慑力,让犯罪分子亲身感受到什么是“天网恢恢,疏而不漏”。

检察机关一旦建成类似的信息平台,可以依据岗位、职权、年龄、财产、交通轨迹、旅馆住宿、被举报记录等多种因素设置积分预警制度,及早、及时地将职务犯罪的高危人员筛选出来。假设信息平台仅仅与公安网联网,发现腐败分子的概率也将大大提高。例如,如果平台的交通记录显示某官员多次私自去澳门等地,那么可以考虑其有较强的挥霍公款赌博的嫌疑;如果平台显示某官员与某位原来仅是“风传”有染的女性多次同乘航班或列车去外地,那么,他们之间的腐化关系很可能确有其事;如果某官员数次在本地旅馆开房间,那么,其嫖娼或包养情妇的腐化嫌疑显著上升,再调取远程视频监控即可判明真伪,待其再次开房时可到现场将其抓获。如果检察机关的信息平台比较强大,能够与“人口、户籍、车辆、出入境、工商、税务、房产、证券、保险”等部门组建查询平台,那么,撕去腐败分子的画皮,将其从奉公守法的公务人群中挑出来,对其实行精准打击将易如反掌,腐败分子将惶惶不可终日,反腐败将获得惊人的战果。

4) 取证采证模式的转变

传统办案模式中,取证的针对性极强,通常只服务于本次案件的侦破工作,即采证一次取证一次。这种“一次性消费”,一方面使得证据资源、警力资源极大浪费,另一方面导致公安基础工作的内容不够具体、明确,范围不够宽广,降低了基础工作的重要性。一旦将所取证据载入公安信息平台,由大型计算机进行处理,证据资料的共享性、可再生性立刻凸显出来。网络时空的“脱域性”使许多取证活动不再是“一次性消费”,而是演变为取之不竭、用之不尽的信息泉源,使“一次采集、多次使用,一方采集、多方使用”成为现实。今天的某次取证,也许不会产生立竿见影的效果,但也许会成为数年甚至十几年后发现、证实某项犯罪的重要依据;本地的某次取证,也许本地公安机关未能受益,但是其他地方却因此破获了重大案件。这些年通过公安平台信息破获的陈年积案可谓不胜枚举,有力地震慑了犯罪分子,彰显了“出来混最终要还的”“不是不报,时候未到”的朴素公理。反腐败犯罪信息平台同样如此,输入平台的信息,既可能直接服务于当前案件的侦破,也可能在未来提示线索,更可能成为反腐科研工作的素材,为揭示出某一类型的犯罪规律提供数据支撑,从而扫除一大批职务犯罪分子,遏制住某种职务犯罪的势头。

5) 监督制约模式的转变

一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。为了驯服权力,伴随着人类文明的进步,人们逐步创立了“以责任制约权力”“以权力制约权力”“以权利制约权力”“以程序制约权力”等多种监督制约机制。信息化、数字化时代,“以电脑程序制约权力”已经不再是梦想。由于侦查的不公开原则,对于公安机关而言,传统的行政、纪律监督模式是一种较为封闭的自我监督,合理性不足,而来自外部的检察机关的法律监督多少有些滞后性,同步性欠佳。公安信息化平台的出现,在一定程度上打破了监督的封闭性和滞后性。案件一旦上网走程序,不仅上级主管领导可以动态掌握情况,有些上网权限较高的领导也能大致知晓案件进展,网络后台管理人员对此更是一清二楚,并且,由于电脑程序推进的不可逆性,案件每向前推进一步都将被系统自动保存、固定,即使办案人员意图徇私撤销案件或者不了了之也无能为力。信息化平台的程序化、数字化、去人情化特点决定了此种监督具有自发性、及时性、无私性及彻底性,成为一种天然的监督制约机制,于无声处使权力监督制约机制发生了突变性的飞跃。这种体现了“以电脑程序制约权力”为创意的信息平台应尽快移植到检察机关反职务犯罪的工作中来。

11.2.3 反腐败情报信息系统构建路径

我国反腐败情报信息系统是指纪检、监察、检察等有关部门为履行反腐败工作职责,通过公开或秘密手段和方法,开展反腐败情报信息收集、整理、储存、分析和运用的系统化工作,由反腐败情报信息、侦查人员、情报信息技术、情报信息网络和情报信息工作机制等要素构成,主要任务是普及情报信息应用知识,完善情报信息网络,健全情报信息收集、储存、管理、应用制度,规范情报信息工作流程,加强情报信息分析甄别,发挥情报信息在反腐败决策、侦查指挥和侦查办案中的作用。构建反腐败情报信息系统是有效防治腐败的基础性工作,对提高反腐败侦查能力,增强反腐败的系统性、预见性、科学性,健全“不能腐、不易腐”的监测预警防范保障机制具有重要意义。

1. 整合反腐败情报信息系统组织资源

如今,涉及反腐信息的信息系统有很多,但是其中的很多系统是为某一个特定的目标而建设的,它们独立于其他系统而存在。而一个完整的反腐败情报信息系统需要完善的情报信息作基础,所以如何将这些既有的情报信息系统资源整合起来,是当前亟须解决的主要问题。经过总结和分析,大致可以从以下三方面入手。

(1) 建立中纪委统一领导、管理的反腐败情报信息系统管理中心。十八届三中全会决定指出:“加强党对党风廉政建设和反腐败工作统一领导。”因此,要将纪检监察机关

举报信息管理系统和领导干部廉政档案信息系统、组织人事部门干部人事管理信息系统、检察机关行贿犯罪档案查询系统、公安机关社会治安管理信息系统、人民银行中国反洗钱监测分析中心管理系统、工商部门企业信用信息系统、房地产部门个人住房信息系统、外事部门党政干部出国（出境）综合信息系统、国资部门国有企业反腐败情报信息系统、行政执法部门电子监察系统等有关公职人员的廉洁情报信息系统进行整合，构建一个中纪委领导的集中、统一、高效的反腐败情报信息系统平台，实行网络端口连接，收集基础性情报信息，对举报线索、网络腐败舆情等信息实现统一管理，发挥情报信息机构的“收集中心、管理中心和服务中心”作用，对公职人员实施全天候廉洁监测。

（2）加强情报信息系统组织建设。在中央、省市两级建立具有中国特色的独立反腐败情报信息系统管理组织，内设情报信息收集整理、分析监测、交流共享等机构，配备高素质的情报信息专门人才，建立健全情报信息收集、分析、管理、应用制度，规范工作流程，强化反腐败情报信息工作的组织保障。

（3）建立健全反腐败情报信息系统管理和专业化情报信息分析队伍准入制度。探索建立情报信息职业资格考试和晋升制度，选调熟悉财经、金融、法律、审计、计算机信息技术等专业知识人员进入情报信息系统管理机构，提高情报信息收集分析研判能力，建立反腐败情报信息工作的专业化队伍，建立反腐败情报信息员制度，扩大社会反腐败情报信息员队伍。

2. 完善反腐败情报信息系统法律制度

反腐败情报信息系统的构建需要健全的法律制度作支持，只有法律制度健全了，反腐败情报信息系统才会构建得更加完善。当前的反腐败法律制度虽然还有一定的欠缺，但是它正在逐步地完善。下面主要从三个方面对反腐败法律制度的完善提出一些建议。

（1）健全反腐败情报信息管理法制度。制定反腐败情报信息系统法规，明确界定情报信息范围、主体、人员队伍和工作机制等内容，收集整理、分析甄别、运用反馈、交流共享等环节，公开调查、秘密侦查和测谎监测等方式，数据库建设和技术软件开发兼容等标准，保障反腐败情报信息收集、整理、分析、交流工作管理规范化、制度化、科学化。健全情报信息来源、管理、分析、评估、交流共享等制度，实行反腐败情报信息系统查询权限限定制度，通过系统权限设计，建立纪检监察机关统一逐级查询平台，设定查询端口，锁定查询权限，对公职人员的财产、公务消费等信息按照干部管理权限依法授权查询。

（2）制定《反腐败举报法》。健全举报工作程序性法规，规范举报和网络反腐程序、时限，保障及时受理、核查、处理、反馈。完善举报人和证人保护机制，明确举报人和

证人的人身安全、医疗费用、生活补助、抚恤金、工作及举报奖励基金等具体规定。健全反腐败救济保障制度，对打击报复举报人、泄密失职等行为设置严厉的制裁措施。明确举报人和证人的法律责任，对举报者和揭发者的权利和义务进行规制。规范网络举报行为，对不实散布信息者进行规制，对诬告、诽谤者追究法律责任，对因受恶意发帖或网络不实举报而造成被发帖人或被举报人的名誉权、隐私权及其他个人合法权益受损的进行物质精神补偿等。

(3) 制定《政务信息公开法》和《公职人员财产申报法》。明确政务财务公开的方式、范围、时间，公开的责任义务，将公务消费分类纳入政务信息公开范围，将公职人员财产和家庭生活重大事项申报法制化。加大反腐倡廉信息公开力度，完善新闻发言人和重大案件通报制度，及时公开反腐败工作的信息，引导社会舆论。修改《保密法》，科学界定公开与保密的界限。

3. 健全反腐败情报信息系统网络体系

随着信息技术的快速发展，网络对人们生活的影响越来越大。近几年，网络在反腐败工作中的作用越来越突出，所以健全反腐败情报信息系统网络体系显得十分重要。下面主要从三方面对反腐败情报信息系统网络体系的完善提出一些建议。

(1) 建立统一的反腐败情报信息网。建立公职人员廉洁从政情报信息数据库系统，包括特定人员信息库、法人单位信息库、资产动向信息库、行踪轨迹信息库、案件管理信息库、举报线索信息库、领导干部财产家庭重大事项申报和离任审计信息库，将公职人员住房、投资、配偶子女从业、责任审计、考核测评等情况纳入数据信息库。建立公务消费、家庭财产收入、因公出国（境）、公职人员违纪违法档案等信息查询系统，完善网上举报和受理系统完整的网络信息平台机制，做到预防、发现、查处、反馈整个流程规范化、法治化，反腐手段精细化。

(2) 建立权力运行电子监控体系。建立跨地域、跨部门的电子监控体系，开发权力运行程序电子软件，把科学决策、组织人事、财务管理及行政审批、公共交易、自由裁量权行使等重点领域和关键环节的运行程序设计进去。全面推行公共交易和公务消费电子货币化，实行公车红色牌照制，定点维修、公务定点接待和使用报销分离制，实行政务在网上公开、审批在网上进行、资源在网上交易、资金在网上流通、监督在网上实施。在发现案件线索、查处腐败案件方面，最大限度地发挥网络信息共享、电子留痕的作用。建立“科技反腐工程”援助机制，对欠发达地区提供财政倾斜，支援中西部地区软件系统的开发。对网络实施严格管理，保障网络安全与信息安全。

(3) 健全反腐败情报信息监测预警机制。构建腐败监测预警体系，科学设计廉政风

险监测预警规划和建模,明确监测预警目标、廉洁量化和腐败风险评价指数,制定一套廉洁度量评估方法,通过多种形式进行动态检测和科学客观的量化评价。建立腐败风险三色预警机制,对蓝色预警人员加强跟踪监测,对黄色预警人员进行重点监测,对红色预警人员进行立案侦查。通过准确、客观的数据综合反映廉洁状况,充分发挥监测预警的“指挥棒”“度量衡”和“推进器”作用。

4. 建立反腐败情报信息收集分析共享机制

反腐败情报信息在反腐败体系中是十分重要的一环,它的获取、分析和处理及共享总结等都之后的反腐败工作有很大的影响。下面主要从反腐败情报信息的收集机制、分析机制及共享机制三个方面对反腐败情报信息提出一些建议。

(1) 建立情报信息全面收集机制。加强公职人员廉洁基础性信息的收集整理,对社会关注的重点领域、重点部门、热点问题、重大事件进行重点收集。建立与房地产、金融等部门制度化联系制度,引进网络识别系统,对公职人员的财产进行合法监控。重视举报线索的挖掘,对群众举报、突发事件等一些敏感类线索进行跟踪调查,提高举报线索的利用率。建立与网民自律性组织之间反腐情报信息的互动机制和新闻媒体社会舆情预警搜索制度,搭建信息间接收集通道,采用科技手段及时主动获取网络线索性信息,实现多渠道收集。实行公职人员身份特征制度,开发科技收集软件系统进行高效、精确、自动地检索、统计和查询腐败网络舆情,将所有信息进行分类、汇总、整理,从中发现可能的腐败线索。

(2) 健全情报信息科学分析机制。建立定期分析机制,根据信息的来源渠道和信息的内容,即时间、地点、涉案数额、涉案方式手段等要素定期进行分析、推理、甄别、研判,认定情报信息的真实性和价值性。建立审测合一模式,运用测谎仪等科技手段对情报信息进行甄别。通过构建反腐败警示训诫防线系统对公职人员的行为进行规制,一旦发现违法违规趋势,轻者警告并督促其改正;重者列入腐败预防对象,对其严密监控。

(3) 完善情报信息多层次共享机制。纪检监察等部门利用网络应用技术实现点、线、面多层次对接,建立网络反腐舆情信息共享机制。各部门相互通报与发布共享的网络反腐舆情信息,通过新闻发布会、各种媒体平台将达到一定预警级别的舆情信息适时公开官方态度和调查结论。建立以计算机网络为载体的信访举报协作制度,加强国内各部门信访举报机构的协调配合和资源共享。通过专门的举报网站和反腐败信息库,加强对腐败行为的调查、引渡和情报信息的国际合作和资源共享,以对腐败分子的跨国行为进行有效制裁。

11.2.4 纪检监察机关在网络廉政舆情监管中的功能实现

要充分认识推进纪检监察信息化建设的重大意义，扎实工作、开拓创新，努力提高纪检监察信息化应用水平，更好地为党风廉政建设和反腐败工作服务。近年来，各级纪检监察机关按照中央纪委监察部的要求，在各级信息化主管部门的具体指导下，把信息化建设作为机关自身建设的重要内容，在领导体制、网络建设、业务应用和人才培养等方面取得了明显进展。纪检监察信息化建设是国家电子政务建设的重要组成部分，是党风廉政建设和反腐败工作的现实需要，各级纪检监察机关要充分认识推进信息化建设的重要意义，从反腐倡廉工作的大局出发，按照纪检监察工作与时俱进的要求，积极推动纪检监察信息化建设。

要结合实际，借鉴深圳等地的好做法、好经验，开发推广纪检监察业务应用系统。要积极主动地与信息化主管部门联系，争取支持，主动承担电子政务试点工作，并力求在运用电子技术加强监督方面与其他部门的信息化进程基本同步。

纪检监察信息化建设要适应全国信息化建设的需要，不断提高工作能力和水平。各级纪检监察机关要紧紧抓住当前国家加快推进信息化建设的大好时机，把握信息技术在纪检监察工作中的切入点，充分吸收和运用现代科技成果，切实加强对权力的制约、资金的监控和从政行为的规范，进一步推动党风廉政建设和反腐败工作深入开展。

纪检监察信息化建设要与政府管理的改革创新结合起来，促进廉政勤政建设，提高行政监管能力。建成纪检监察机关数字身份认证系统，重点开展好有关业务应用，抓好全国纪检监察信访信息管理系统的开发、培训、推广，以及国务院纠风工作国际互联网站及后台转发处理系统的建设工作。

11.3 网络反腐信息平台的建设

网络反腐现在呈现的是一种分散化、不稳定的形势，只有建立起网络反腐信息平台，才能使其真正融合到反腐制度的体系之内。本节首先分析了网络反腐平台的建设意义，然后提出网络反腐信息平台建设过程中的一些注意事项，最后分析了网络反腐信息平台建设的现状。

11.3.1 建设网络反腐平台的意义

网络反腐平台作为传统反腐手段的一种补充，它的最大优势在于借助权力反腐的力量促进权力反腐的进程，从而让民众真正成为反腐的主体。

网络反腐平台建设的价值主要可以分为以下几方面。首先网络反腐平台可以充分调动民众参与政治事务的热情，可以有效促进党的廉政建设。其次网络反腐平台可以有效规避网络反腐中的信息失真或泄密的风险。再次网络反腐平台具有一定的包容性，可以将官方网站、商业网站、公益网站等不同性质的网站都纳入它的建构中来，从而保证公示和举报通道的通畅。最后网络反腐平台的独立性在一定程度上可以有效地规避官员个人权力干预等弊端。

11.3.2 建设网络反腐平台的一些注意事项

网络反腐平台的建立可以调动公民的参与性，具有一定的公众权力效用。在建立反腐平台时应注意以下几点。

首先，要注意当前的网络反腐举报往往呈现出一种很强的针对性。往往将某一官员或某几个官员视为反腐的举报对象，而忽略了这些人在某一具体事务中的失职或牟取私利的行为。这种片面化的针对性很容易导致针对他人的诽谤或直接的言语攻击，从而造成“网络暴力”，不利于反腐工作的实际推进。而在建立网络反腐平台时，如果将其主要工作细化，如建立专项资金举报平台、行政行为举报平台、市场监控举报平台及公务员个人作风举报平台等，将反腐工作纳入“对事不对人”的工作理念中来，在一定程度上可以避免工作进程中的利益集团斗争、个人泄私愤等一些不利于反腐工作进程的行为。

其次，网络上的信息来源混杂，所以不能确定收集来的信息是否真实可靠。收集人员通过网络获取有关职务犯罪信息之后，还需要对这些职务犯罪信息进行判别和分析，将那些不真实的信息剔除掉，留下真实可信的信息。这样不但有利于保护被举报人的正当权益，还可以防止一些虚假信息对于事件调查的干扰。在建设网络反腐平台时，一定要注意反腐流程的设计是否合理。可以通过设计一些必要的流程，如实名注册等方式在一定程度上保证信息来源的可信性，从而使收集来的信息更真实可靠。

再次，现在对于反腐网站而言，总是存在官方与非官方的区别。而正是这一区别常常导致民间网络反腐生存困难，而官方反腐网站更像政府某一个特设的部门。当前这种状况可能会带来反腐力量的官方化，摆脱不了传统反腐模式中权力反腐的一些弊端。而网络反腐平台可将官方网站、商业网站、公益网站等不同性质的网站都纳入它的建构中来，从而保证公示和举报通道的通畅。

最后，网络反腐平台要有其独立性。如今腐败案件层出不穷，而且办理起来极为棘手，主要原因在于腐败主体的权力掌控。而公众对于执政事件的知情权也常常受到蒙蔽，

这就使得腐败案件难以审理。网络反腐平台如果能够作为一种独立媒体而存在，在一定程度上可以有效地规避官员个人权力干预等弊端。

11.3.3 网络反腐平台的构建现状

如今网络反腐平台的构建并没有完成，展现在公众面前的更多的是一些尝试。例如，2013 年 4 月 19 日，新华网、人民网、光明网等中央重点新闻网站和新浪网、搜狐网、网易网等主流商业网站同步推出了网络举报监督专区，鼓励广大网民依法如实举报违纪违法行为。

在新浪网首页右侧“新闻”栏目旁有一个名为“欢迎监督 如实举报”的链接。点击链接，会进入一个写有“欢迎监督 如实举报 网络举报监督专区”的页面，页面上写道：为拓宽民意沟通和群众监督的渠道，及时查处违纪违法行为，回应广大网民对反腐倡廉领域热点问题的关注，本网特开设“欢迎监督，如实举报”专栏，链接执纪执法和干部监督部门举报网站，欢迎广大网民依法如实举报。

专区页面上有“网上举报须知”，介绍了受理举报范围和注意事项。“注意事项”提醒网民：应对举报内容的真实性、客观性负责，不得捏造事实、制造假证、诬告陷害他人；借检举诬告陷害他人，会受到严肃处理，甚至会被追究法律责任；提倡实名举报；不要重复举报。

阅读网上举报须知并点击“接受”按钮之后，将进入下一个页面，页面上依次排列着中央纪委监察部举报网站、中央组织部“12380”举报网站、最高人民检察院举报中心、最高人民法院举报网站、国土资源部违法举报信箱五个链接，点击这些链接就能进入相关举报网页进行操作。^①

据人民网统计的相关数据显示，2009 年全年，引发全国性关注的网络反腐事件最终被查实的只有 9 件。2010 年和 2011 年，这一数字都没有突破双位数。纪检部门 2012 年全年共处理数十万起违法乱纪行为，其中通过网络引发并查处的依然寥寥无几。2013 年，借助网络举报中心和互联网反腐的重新重视，网络反腐案件处理似乎到达了一定的发展高峰期。这些数据表明网络反腐尚未完全发展起来，仍然需要努力推进它的发展进程。而网络反腐平台的建立可能有助于将网络反腐推向它的另一个发展高峰，使其能够融合到反腐制度的体系之内，所以建设好网络反腐平台在当前具有十分重要的意义。

^① http://news.xinhuanet.com/2013-04/19/c_115454627.htm. 2013-04-19.

【参考文献】

- [1] 中共反腐大数据[J]. 凤凰周刊, 2015 (26).
- [2] 李明阳. 网络反腐的案例分析: 以广州“房叔”、“房婶”事件为例[D]. 华中师范大学, 2013.
- [3] 李润华. 关于完善职务犯罪线索收集机制的构想: 从网络反腐谈起[J]. 辽宁警专学报, 2010 (5): 62-64.
- [4] 李浩, 汪雷. 论制度反腐体系中的网络反腐平台建设[J]. 铜陵学院学报, 2014 (1): 68-71.
- [5] 刘啸, 王琳. 我国“网络反腐”的现状及对策思考[J]. 党政干部论坛, 2009 (12).



实 施 篇

第 12 章 科技部门廉政风险技术 防控模式构建

在“科学技术”逐渐成为经济社会发展“第一推动力”的趋势下，预防腐败也有了新的手段，即利用科学手段提高反腐效能，逐步推进预防腐败、惩治防范体系的建设，提高反腐倡廉水平。通过科学技术手段提高反腐效能的主要措施是在反腐倡廉工作中引入通信技术、信息技术和网络技术等，综合运用高科技手段和科学管理理念，并把电子监察、风险预警等科技载体延伸到公共权力运行的全过程。其中，从政行为的科学规范以及业务程序的全面内控是基本方向，公共服务的流程再造、管理升级是基本标志，综合监督的实时伴随、透明公开是基本功能。全面综合，各方联动，共同赢取防治腐败的主动权，抢占我国反腐倡廉工作的制高点。

同时，在构建廉政风险技术防控模式时要注意与业务相结合，针对科技管理部门的业务特点，梳理相应的业务流程，从流程出发，找准廉政风险点。不同的管理工作有不同的特点，以科技技术项目管理为例，在构建廉政风险防控模式时要注意人机结合，因为在科技项目的管理工作中有许多例外的情况，需要人工进行判断。不同的管理工作在风险防控方面想要达到的目的也有很大差异，在构建防控模式时要有目的导向性，因地制宜设计相应的技防模式。

预防模式要求合理有序，同时涵盖舆情预警、电子监管、信访跟踪、反腐决策、舆情反馈、绩效评价等多个环节，这样的模式既有助于建立纪检监察工作的全面质量管理体系，也能充分发挥和巩固党政齐抓、相关部门各负其责的主体形象，从而形成一个高效统一的科技平台，以此来构建防范惩治体系的整体合力，并最终提高整个反腐倡廉工作的系统性、实效性和科学性。

12.1 廉政风险技术防范措施

我国各地利用科技手段开展廉政风险防范工作，取得了良好的效果，也总结了许多行之有效的经验。

1. 电子监察

在预防腐败体系建设阶段，由于现代信息技术在纪检监察领域的广泛应用，中国已经发展了一种科技预防腐败的全新路径——电子监察。电子监察是我国近十年来在信息技术迅速发展背景下，将科学技术与腐败风险预控有机结合的产物。它既是一项行政效能与廉政监察技术创新，更是一项行政效能与廉政监察制度创新。电子监察实施后，行政效能与廉政监察由传统的事后监察变为“事前公开”“事中监控”“事后问责”三者结合的全程同步监察，直接导致了部分地区和部门行政监察工作流程再造和制度重构，成为了我国行政监察制度创新的一个亮点。

电子监察技术主要是指将传统的工作流程尽可能串联到网上，实现工作流程的电子化，逐步减少手工作业，用电脑替代人脑、用电子文档替代传统文档、用电子眼替换人眼、用电子数据库替换信访数据库，并将纪检监督和电子政务结合起来，通过电子监督有效推进廉政风险防范。

2. 网络互动

在我国传统的反腐机制中，公民相对于政府，是处于弱势地位的，在这样的体制中，没有完善的反腐渠道，公民找不到合适的途径来表达自己的利益诉求，因此，在这种情况下，积极开拓网络等体制外的渠道进行反腐就显得尤为重要。

第一，权利意识的觉醒导致公民反腐的互动意愿增强。腐败问题作为威胁社会和谐的毒瘤，直接侵害了公民的合法权益，而传统体制里腐败内部举报渠道的不畅通也使公民无法表达自己的利益诉求，因此，开发网络这一新渠道，加强公民与政府反腐机构的互动，帮助公民合法有效地揭发和举报腐败行为就成为维护公民权利的必然选择。

第二，公民参与意识的觉醒导致公民反腐互动意愿增强。信息技术和市场经济飞速发展，同时伴随着政治现代化的进程，使我国公民的参政议政意识不断提高。根据中国互联网络信息中心第 32 次中国互联网发展状况统计报告，截至 2015 年 6 月，我国互联网的普及率为 48.8%，网民数量为 6.68 亿人。公民参与意识的提高使公民对反腐倡廉的责任感增强，更能以一种积极主动的姿态与腐败现象做斗争。

第三，仇腐心态不断推动公民反腐互动意愿。腐败起源于人性的贪婪，传染性和经常性是其固有特点。民众对于腐败问题历来深恶痛绝，这些问题导致民众对于社会不公充满怨恨，对官员腐败充满仇恨，对政府越来越不信任。基于对腐败的仇视心理，部分民众会选择与政府相关部门进行合作互动，通过这种互动行为揭露与自身没有利害关系的腐败行径，或者网罗民意，扩大舆论效应，从而声援腐败的受害者。

基于官方的网络举报和来自民间的网络举报是当前我国网络反腐的两种主要模式，政府与民众在网络反腐中的互动合作在这两种模式之间搭起了一座桥梁，从而将官方途径的权威性、合法性和民间途径的广泛性、社会性进行充分融合，二者取长补短，实现合作互通，使整个网络反腐模式更加完善、有效，同时充满活力，并最终提高政府和民众网络反腐的效率，加快我国反腐进程。例如，我国浙江省积极推动该模式，把政府门户网站建设与科技充分结合起来，并推出省长信箱、短信投票、网上论坛、在线咨询、网上调查等多种网络互动方式。与此同时，将全省大部分省级厅局，以及 63 个市县的节点网络实现互通，同步推进“政府上网”工程与反腐体系的建设。

3. 信息公开

当今社会行政权占主导地位，而不透明的行政权力的运行则是腐败滋生的温床，信息的不公开也成为民众参与政治的最大障碍。由于信息不公开或者公开不到位而滋生的腐败现象包括：公共信息提供上的腐败；行政管理上的腐败；行政机关自身运作的腐败。

腐败是权力本身所具有的特性，在孟德斯鸠的观点中，“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验，有权力的人们使用权力一直到遇到有界限的地方才休止。”因此，要从源头上对腐败进行防治，有效的防治途径有：建立合理的权力制衡机制；对权力进行有效监督。信息公开对腐败是极大的管制，也可以通过对权力进行制衡和有效监督来进行腐败防治。

政府可以通过信息公开完善权力制衡机制，这要求政府部门将办事程序、办事结果、职能等行政相关信息向公众公开。这一举措会削弱政府的行政自由裁量权，减少在权力运行中的随意性和滥用。从某种程度来看，这是对政府行政权力的一次极大地弱化。当今社会，政府行政权力膨胀，通过信息公开可以规范政府的权力运行，减少越权违规行为的产生，同时也使政府更专注于本职工作，减少对社会团体、司法机关和权力机关的干涉，从而强化社会团体、司法机关和权力机关的职权，形成更加完善有效的权力制衡机制。

政府信息公开在其他方面也能起到很好的效果，如强化公民知情权，鼓励公民参与

公共事务管理,指导公民合理使用公民监督权等,从而形成政府与公民之间的良性互动,加强民众对政府工作的监督。在这个基础上,公民也能对政府事务,包括政府义务的履行、行政效率和决策等,进行更加行之有效的监督。暗箱操作容易滋生腐败,阳光才是最好的防腐剂,通过信息公开将政府的权力运作置于“阳光”之下,才能让腐败行径无处隐藏。

“公开是原则,不公开是例外”,政府信息公开要求将各个政府职能部门的办事要求和办事人员、服务职能和公共管理、评价办法和投诉方式、审批程序和审批权限等进行公开。同时制定相应的立法,利用法律法规对整个信息公开过程进行整合与管理。现阶段,为了强化政府信息公开的反腐功能,应该注重这一举措的治理功能。腐败预防功能侧重在政府部门自身信息公开过程中,而腐败治理功能侧重在公民对信息公开的了解、分辨和反馈,以及纪检监察机关对公民的反馈信息的处理过程中。因此,政府信息公开必须在腐败预防功能的基础上注重其腐败治理功能,即要引导和发动广大公民去关注政府信息,分辨思考政府信息,进而去发现政府公开的信息的不合理因素、腐败端倪,甚至是反腐线索,进而通过公民的监督权和反腐参与权的使用,推动政府的廉政建设。

4. 模块拓展

不应该追求“一步到位”,应该有重点、分阶段地逐步推进。从整体组织上说,应精心策划选择带头行业,先在掌握行政审批权的部门推行,逐步“以点带面”。从部门落实上说,各单位依据实际情况,把搭建惩防腐败的高科技监督平台工作模块化,逐步拓展而不贪大求全,稳扎稳打且要取得实效。

5. 舆情预警

网络舆论监督是公民监督的一种重要形式,是网络媒体时代公民自发参与监督社会各项工作的行为方式。它具有覆盖面广、渗透力强、影响力深的特点,使舆论监督在反腐倡廉建设中具有教育引导、警示预防、监督管理等独特的功能和作用,并在实践中取得了巨大的成绩。网络舆论监督在反腐倡廉建设中具有警示预防功能。

网络舆情的瞬息万变,使网络实时监控工作变得尤为重要。为了提高处理突发危机事件的应变能力,需要积极健全网络舆情预警机制才能有效应对各类突发网络事件。纪检监察机构应根据网络舆情发展的不同程度,设置红、黄、橙三种颜色的预警机制。通过确定预警重点区域,实行多方位舆情监控;明确网络预警等级,进行多渠道信息收集;强化网络责任意识,实行多方案处理响应。因此,纪检监察机关联合检察院、公安等其他部门成立专门的协调联动组织机构。该组织机构负责对网络舆情的实时预警监测,加强对评论、跟贴、转发等网上反腐舆情的跟踪监控,争取第一时间引导网民的舆论导向;

对不同的反腐舆情言论进行等级分类，联动相关部门介入核实信息来源和真实性，并及时反馈调查进展情况；同时针对不同阶段的网络热点，建立与之相关的信息联动，提高在舆情预警过程中政府权力运行的公开性和透明度，借以缓和网民对热点舆情的情绪化反应。另外，我们还可以利用网络统计技术和信息分析技术，将舆情信息、网络动态信息、网民的意见反馈等进行存储和分析，从中发现腐败的苗头和一些倾向性问题，提高对反腐工作的舆情预警能力。

6. 整合嵌入

把科技反腐工作嵌入政府的管理流程中，从内部消化这些科技投入和工作成本。很多省份正逐步推进这种模式，比如，一些省份的发改委把科技反腐和预警防范呼应起来，建立内部局域网，构建办公系统、门户网站和网上审批系统三大网络平台，这种方式构建了一种面向社会的公开透明体系，也把科技促建工作转化为完善管理的“内功”，以加强监督的“内力”。

以湖南省为例，在新形势下，该省充分发挥反腐败协调小组的作用，整合多方力量，形成工作合力，使案件查办的工作效率迈上新台阶。改进主要包括两步，第一：完善机制，建立经常性的反腐信息共享与沟通机制，特别是在重大案件的跟踪督办、案件移交、线索移送、结果反馈、信息查询等工作中实现有效链接；同时完善跟踪督办机制，对反腐败协调小组确定的协调事项，开展经常性的监督检查，严格责任追究。第二：进一步完善省级查办案件综合信息查询平台建设，充分运用科技化、信息化的手段，实现各单位资源共享，提升办案工作效率和水平。

12.2 科技管理部门廉政风险来源及风险类型

在我国，科技管理部门分为两部分，共三级。第一部分是指国家科技管理部门及科技部；第二部分包括各地方科技管理部门，是指各级地方政府中的科技主管部门，即各科技厅（委）局。第一级是各省（自治区、直辖市）的科技管理部门——科技厅（委、局），第二级是各地市州科技主管部门——科技局，第三级是各县市科技局。不同级别的部门有不同的工作职能，主要包括以下几个方面。

（1）计划职能：制定和贯彻国家科技方针、政策；研究促进所辖地区科技，促进经济与社会发展的宏观战略；组织拟订科学技术发展的中长期规划和年度计划；研究所辖区域科技发展的重大布局和优先领域。

(2) 管理职能：进行科技体制改革，推动建立适合经济发展的科技创新体制和科技创新机制；对科技成果进行管理，推动科技发展；协调各级科技部门工作。

其中，管理职能是廉政风险的高发区，尤其是对于科技成果的管理，主要以人为操作为主，存在着管理过程不规范、透明度低、人为干预较多、没有相应的权限控制和监督机制等问题，更容易产生廉政风险。

廉政风险产生的根源在于利益，而利益具体可分为“名”和“利”，如科技奖励带来的名誉、科研项目经费带来的经济利益等，均是科技管理部需要重点防控的业务。针对业务流程中可能产生廉政风险的操作，如逾期申报、依靠私人关系选择项目评审专家等，可以发现科技管理部的廉政风险主要集中在四个方面，亦可称为四类风险，即权限类风险、时间类风险、条件类风险和随机遴选类风险。

权限类风险指的是越权操作产生的风险，如：主管工程师审查非其管辖专业组项目，相关人员篡改项目信息、评审结果等。

时间类风险指的是未在规定时间内操作产生的风险，如：逾期提交申报书、未在规定时间内结题、未在规定时间内告知异议处理结果等。

条件类风险指的是行为主体不符合规定条件产生的风险，如项目申报人员或单位不符合条件、申请经费不符合条件、评审专家自身的条件达不到要求等。

随机遴选类风险指的是有倾向性的选聘专家，造成评审不公的风险。

依据廉政风险来源，本书对某市科技管理部门重点廉政风险风控部门做了筛选，挑选出某市科技部门发展计划处、市自然科学基金委和科技奖励工作办公室三个部门为研究对象，并按照四类风险点，研究各项业务廉政风险技防做法。

12.3 科技计划项目管理廉政风险技防研究

某市科技部门计划处主要依托 MIS 系统开展科技计划项目管理，并建立了一套较完善的管理体制，科技项目类各种管理办法都较完备，如：《×市科技计划项目（课题）管理办法（试行）》《×市科技计划管理相关责任主体信用管理办法（试行）》《×市科技计划项目（课题）经费管理办法》《×市科技计划项目（课题）档案管理办法》《×市科技计划专项管理办法》等，制定或修改中的办法有招标投标办法、经费监督暂行办法等。

目前，廉政风险防控工作以人机结合的方式开展。因为在科技项目管理工作中有许多例外情况，必须要人工加以判断。比如，风险点“申请书内容不符合规范”，因规范每

年变动，无法确定地列出不符合的规范条目，必须在信息化系统初步判断的基础上辅以人工判断。又比如，现已开展统筹科技部门专家库工作，未来评审专家都从统一的专家库中选择，但部分业务处室项目较偏，会涉及专家库外的专家，也需要人工来操作。

1. 预算申报管理

预算申报管理如图 12-1 所示。

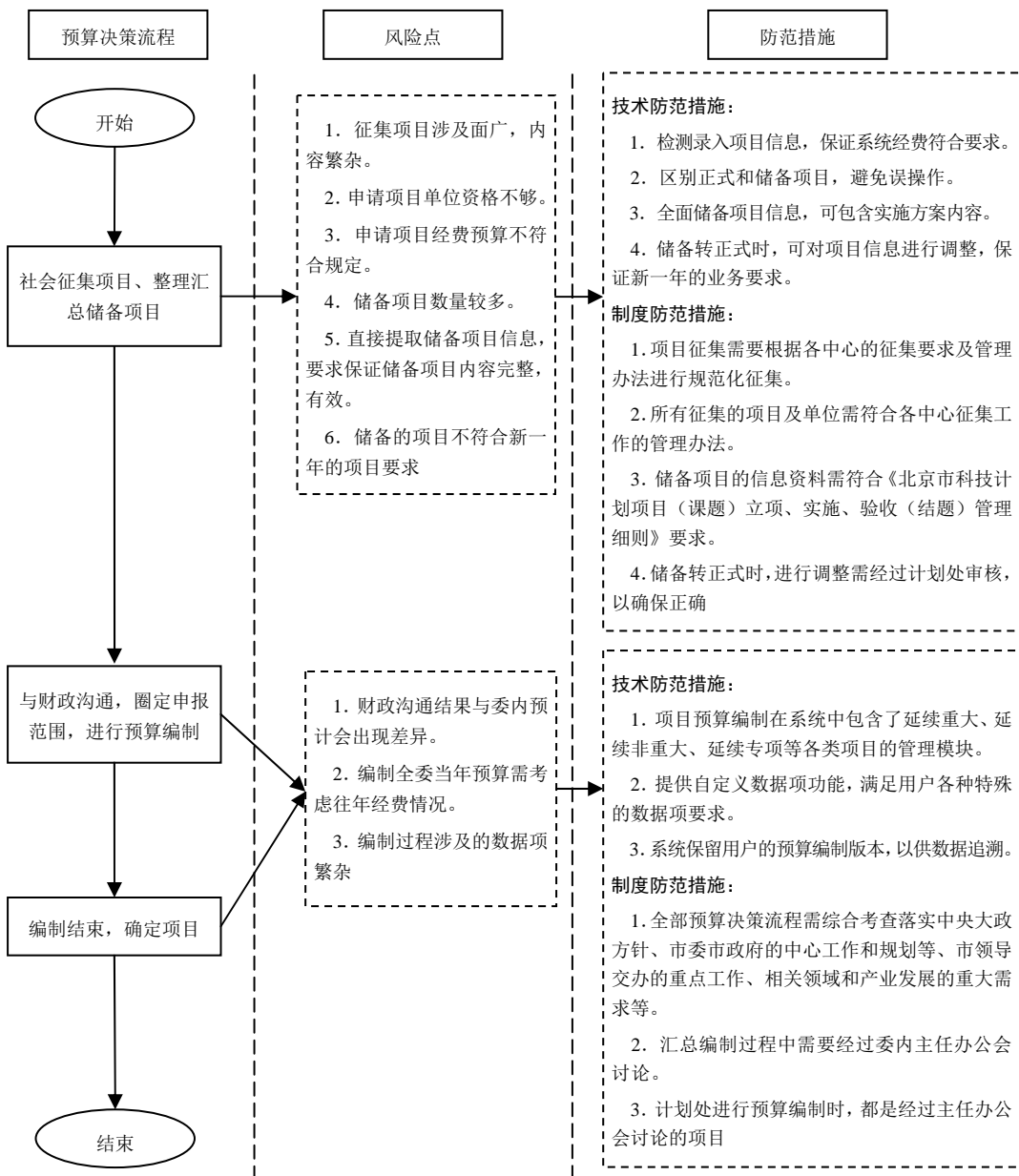


图 12-1 廉政风险防控流程图——预算申报管理

2. 项目立项管理

项目立项管理如图 12-2 所示。

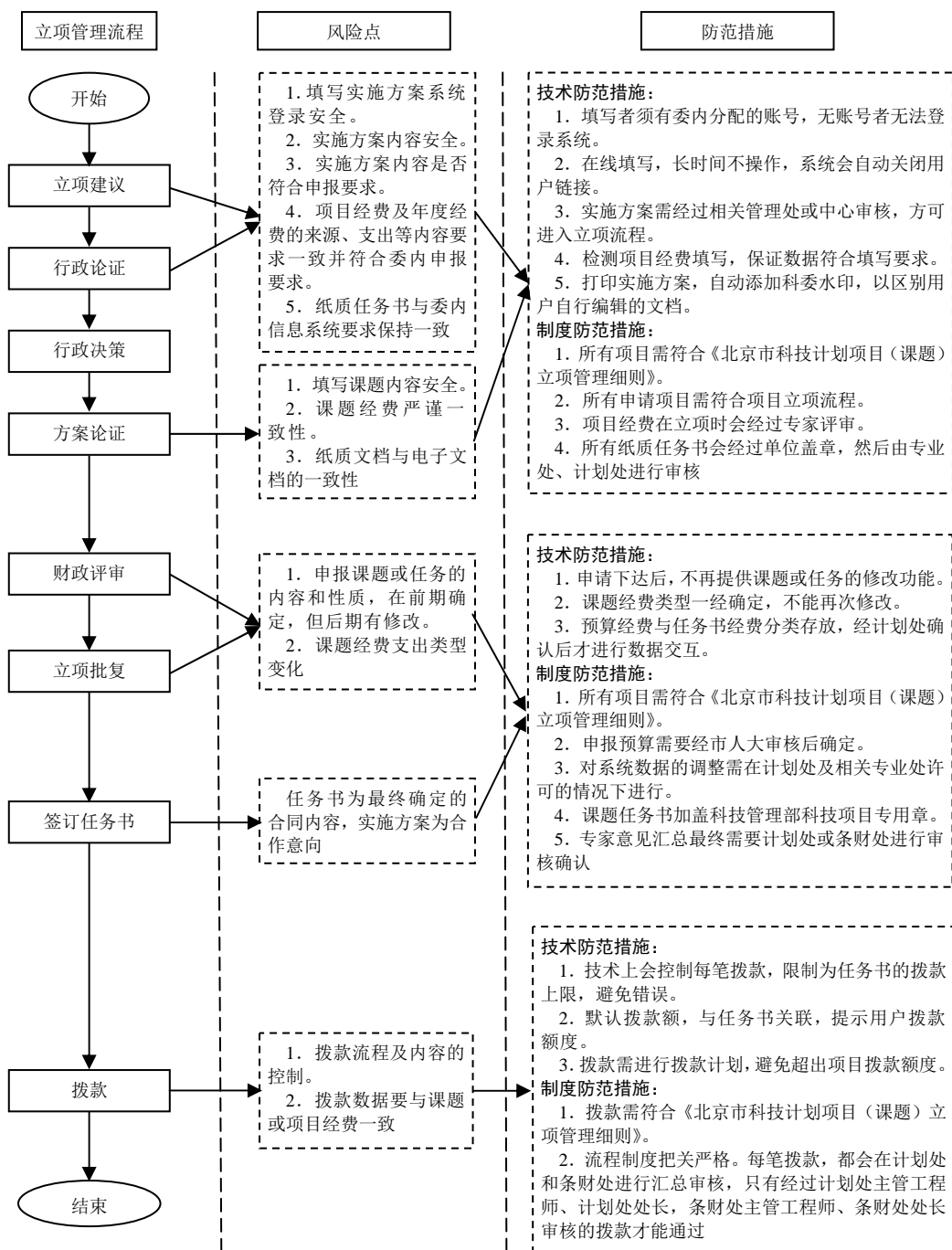


图 12-2 廉政风险防控流程图——项目立项管理

3. 项目实施管理

项目实施管理如图 12-3 所示。

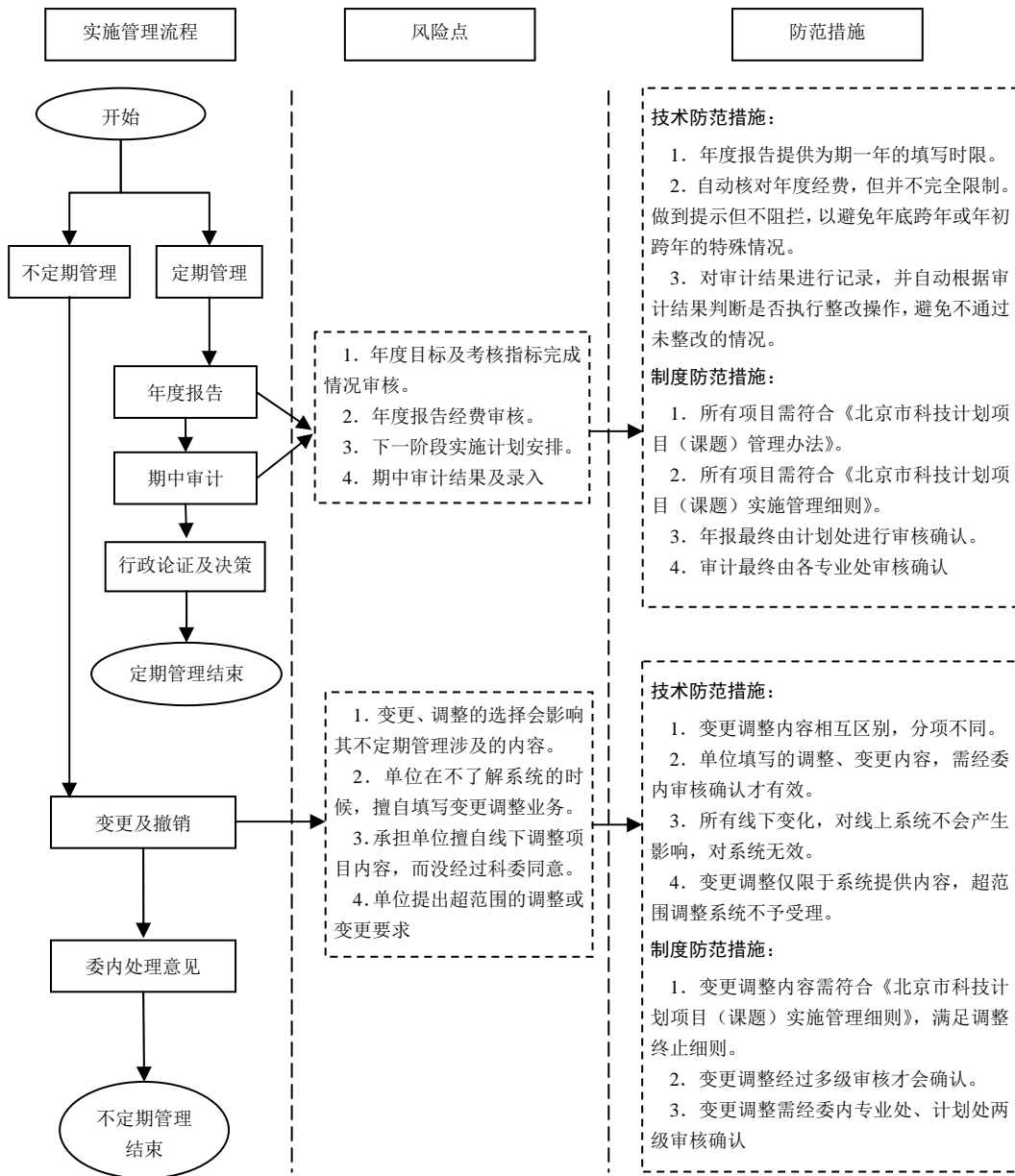


图 12-3 廉政风险防控流程图——项目实施管理

4. 项目验收结题管理

项目验收结题管理如图 12-4 所示。

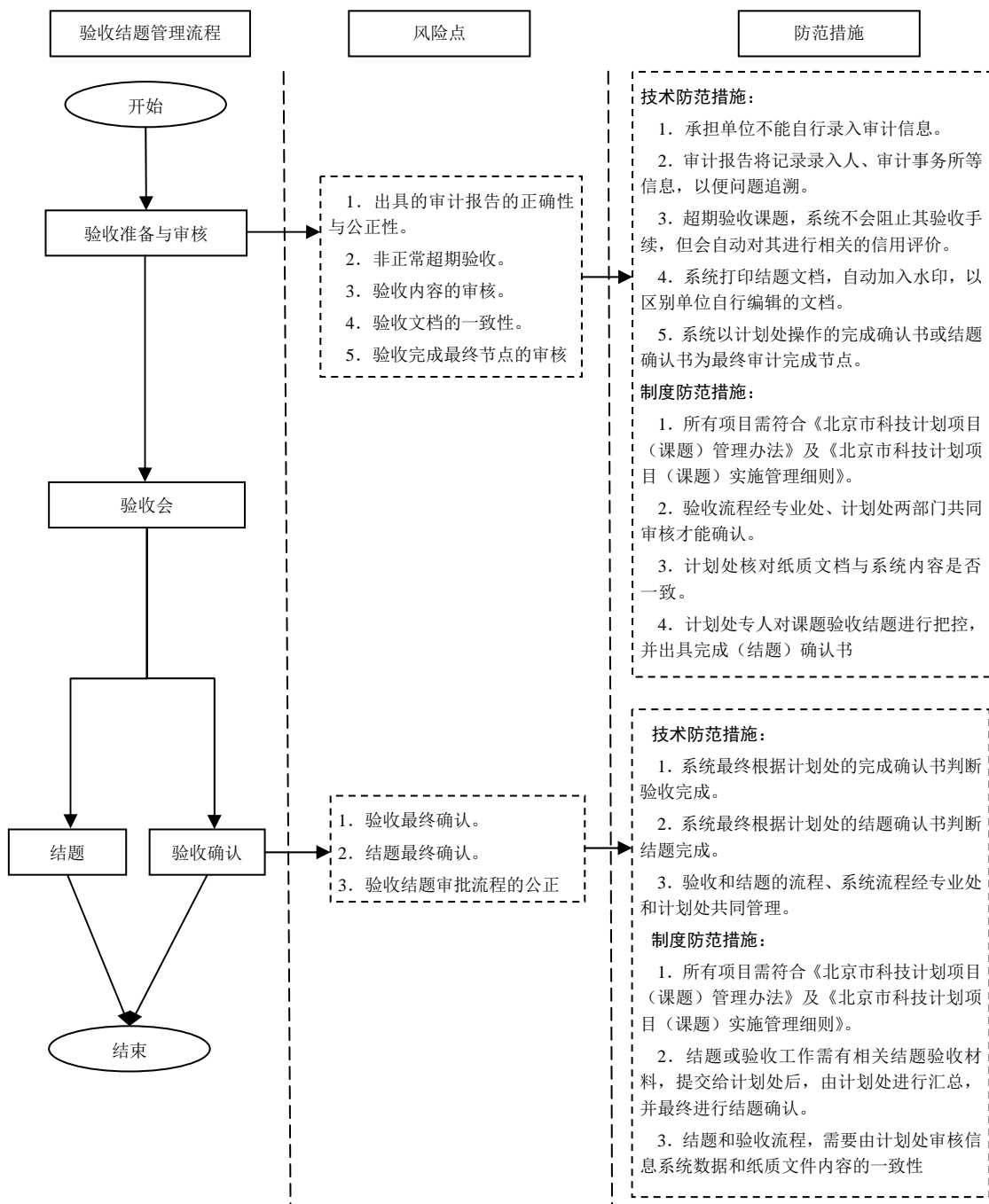


图 12-4 廉政风险防控流程图——项目验收结题管理

以上风险是科技计划项目管理业务流程中存在的风险，本书对其中可利用信息技术加以技术防控的风险进行了重新梳理，依据风险点类型，挑选高级别风险点，设为监控点，明确监控内容。在现有措施的基础上，深入分析了可能存在漏洞的风险点，并提出了补充的技防措施建议，详情如表 12-1 所示。

表 12-1 科技计划项目管理业务流程中的风险

环节	流程	风险点	风险类别	风险级别	监控点	现有措施	建议技防措施
预算申报管理	社会征集项目、整理汇总储备项目	申请项目单位资格不够	条件	高	申请项目单位资格是否满足 5 条规定	检测录入项目信息，保证符合要求	独立第三方数据库审计
项目立项管理	立项建议；行政论证	填写实施方案，系统登录安全	权限	—	输入密码错误 3 次以上	授权者方可登录填写	输入密码错误 3 次以上，自动锁定 30 分钟
		项目经费及年度经费的来源、支出等内容要求一致，并符合委内申报要求	条件	高	管理经费是否满足要求	1. 检测项目经费填写，保证数据符合填写要求。 2. 打印实施方案，自动添加科委水印，以区别用户自行编辑的文档	独立第三方数据库审计
	立项论证	论证会专家组成及资质	随机遴选	高	论证会专家组成及资质是否符合要求	1. 专家组应由单数专家组成。 2. 原则上项目论证专家人数不少于七名，课题验收专家不少于五名，并设组长一名。 3. 论证专家应遵循回避原则	独立第三方数据库审计
	财政评审；立项批复	申报课题或任务的内容和性质，在前期确定，但后期有修改	权限	—		申请下达后，不再提供课题或任务的修改功能	独立第三方数据库审计
		课题经费支出类型变化	权限	—		课题经费类型一经确定，不能再次修改	独立第三方数据库审计
		拨款数据要与课题或项目经费一致	条件	高	拨款数据与课题或项目经费是否相同	1. 技术上会控制每笔拨款，限制为任务书的拨款上限，避免错误。 2. 默认拨款额与任务书关联，提示用户拨款额度。 3. 拨款需进行拨款计划，避免超出项目拨款额度	独立第三方数据库审计

续表

环节	流程	风险点	风险类别	风险级别	监控点	现有措施	建议技防措施
项目实施管理	变更及撤销	课题多次调整	条件	高	课题调整次数超过 3 次	系统日志	独立第三方数据库审计
		单位超时调整	时间	高	项目（课题）调整申请应在任务期满前一个月上报	超期调整申请，系统不会阻止其调整手续，但会自动对其进行相关的信用评价	独立第三方数据库审计
项目验收结题管理	验收准备与审核	非正常超期验收	时间	高	课题：期满后三个月内完成验收项目：全部下设课题完成验收后一个月内完成	超期验收课题，系统不会阻止其验收手续，但会自动对其进行相关信用评价	独立第三方数据库审计
	验收会	验收会专家组成及资质	随机遴选	高	论证会专家组成及资质是否符合要求	1. 专家组应由单数专家组成。 2. 原则上项目论证专家人数不少于七名，课题验收专家不少于五名，并设组长一名。 3. 论证专家应遵循回避原则	独立第三方数据库审计

12.4 自然科学基金委廉政风险技防研究

自然科学基金在风险防控方面的主要做法有：请管理流程控制的专家与大学教授合作，从学术角度将自然科学基金工作流程梳理出来；找出利益相关人，尽量减少其自由裁量权；将主管工程师的责任权利做了调整。

在管理手段上，一是注重留痕管理，所有操作均有日志记录；二是注重权限管理，主管工程师只能在限定的范围内操作，无审批不能随意更改；三是专家的选择规则严格，入库专家有严格的挑选标准，评审专家在遴选过程中严格走审批程序。

经研究发现，基金网上申报、形式审查、通信评审、过程管理和验收都有时间节点限制，但是除了网上申报、形式审查能按时完成外，其余环节都难以按时完成。目前，系统在风险防控方面能达到的目的是“不能轻易犯错误，犯了错误能依靠日志追溯查询”。

基金的主要风险在立项环节，而立项环节的专家遴选又是最大的风险点。专家评审分为会议评审（重点项目）和通信评审（面上项目）。通信评审是指在邀请专家制定的时间内登录系统并评审指定材料，难以保证按时完成，并且评审态度无法像会议评审可监测，因此评审质量难以衡量，也难以保证通信评审的专家与承担单位私下沟通。

某市自然科学基金业务主要包含指南编制、项目申请与受理、项目评审与立项、项目实施及中期检查、项目结题验收五个环节。基金委分别从各个环节入手，对自身工作流程、风险点和防范措施作了梳理，并绘制成图。

1. 指南编制

指南编制流程如图 12-5 所示。

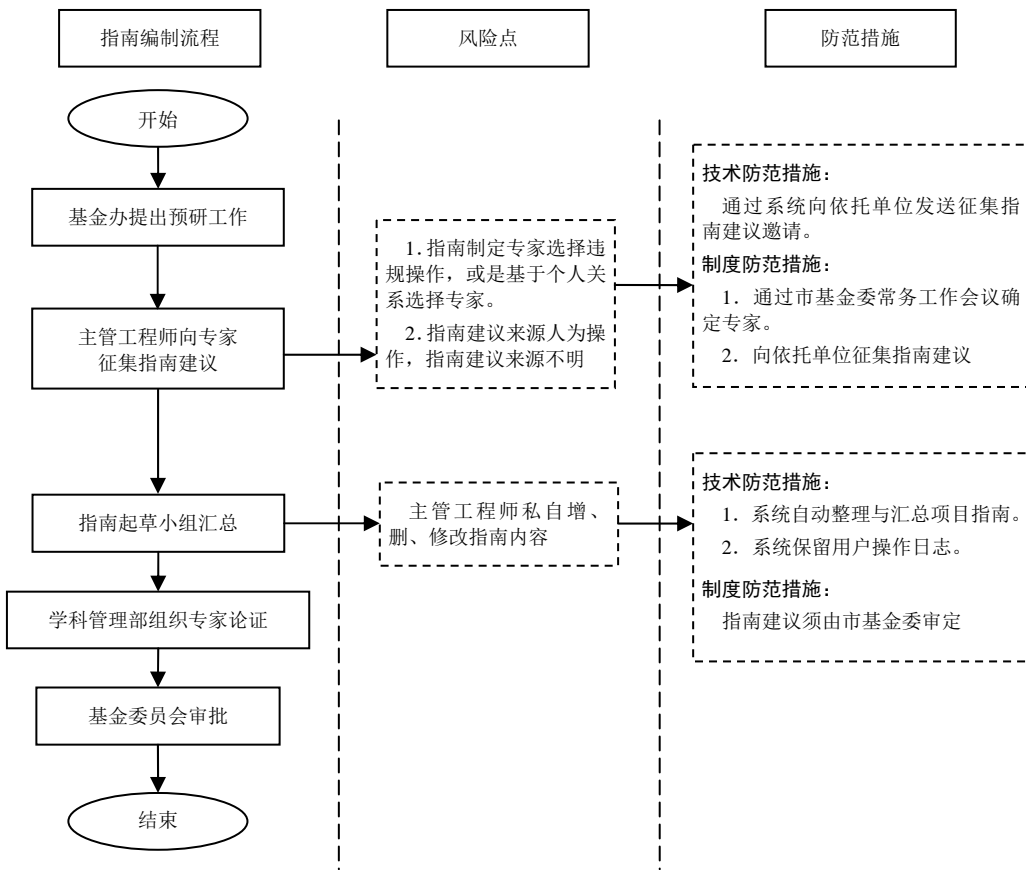


图 12-5 某市自然科学基金项目指南编制流程图

2. 项目申请与受理

项目申请与受理流程如图 12-6 所示。

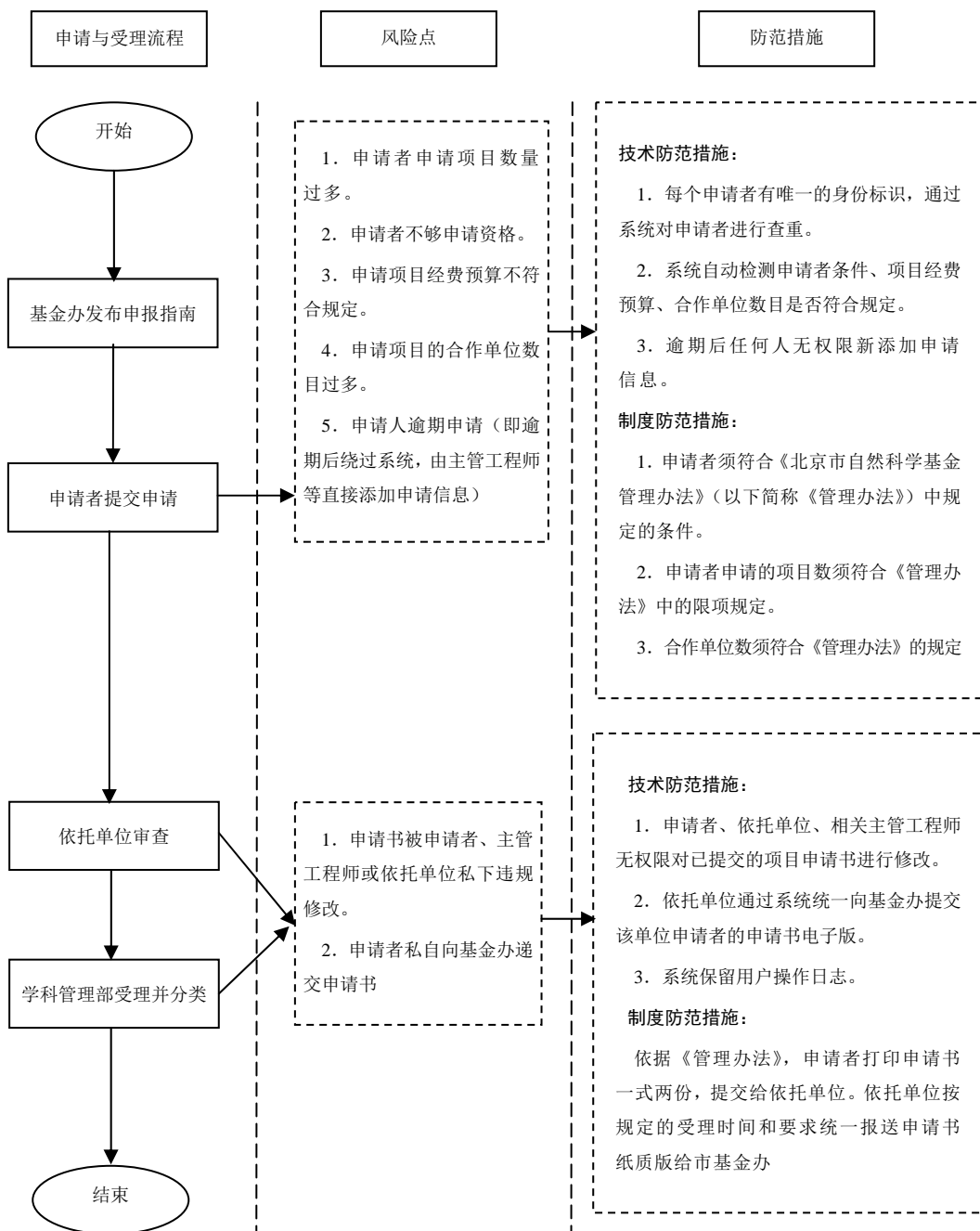


图 12-6 某市自然科学基金项目申请与受理流程图

3. 项目评审与立项

项目评审与立项流程如图 12-7 所示。

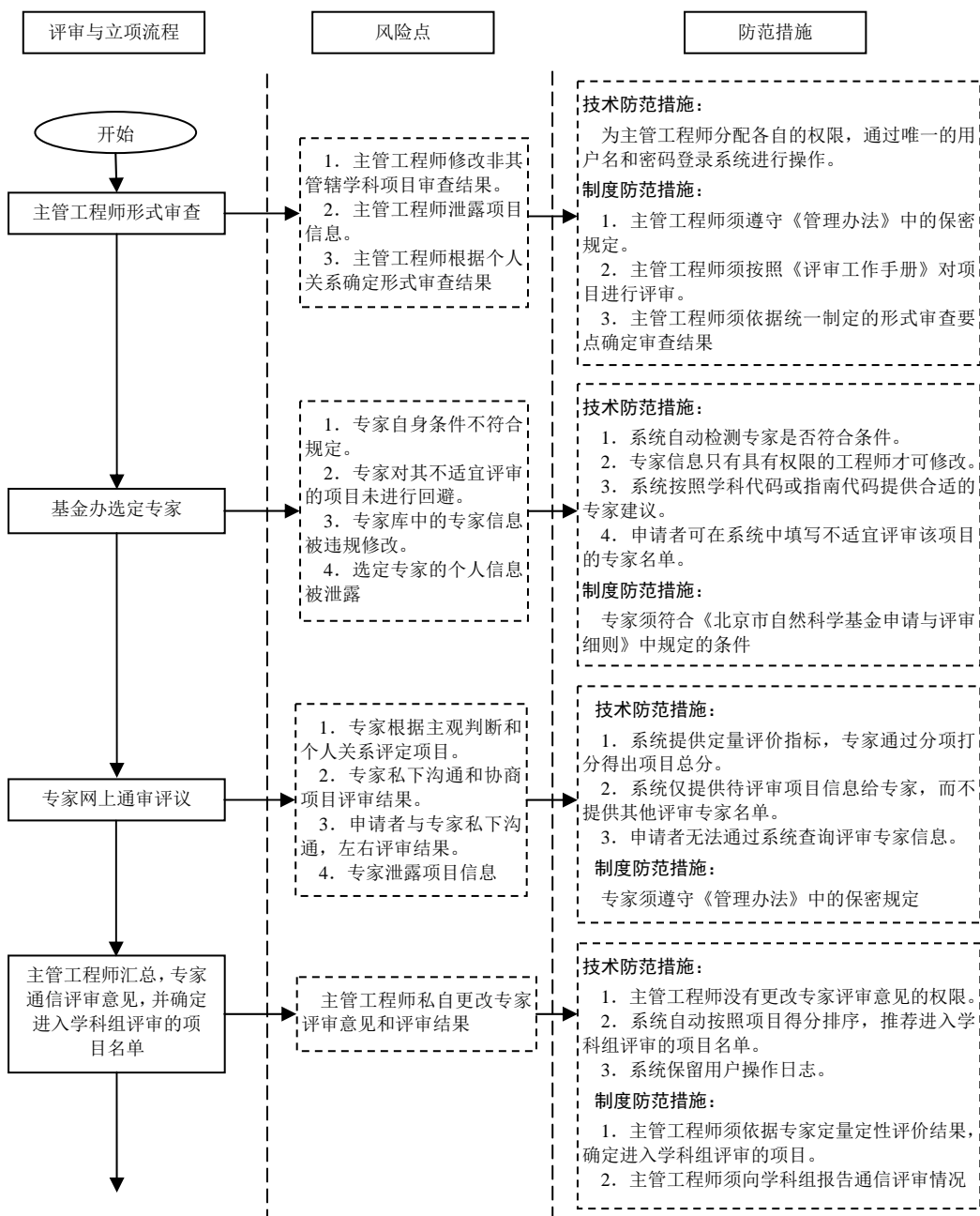


图 12-7 某市自然科学基金项目评审与立项流程图

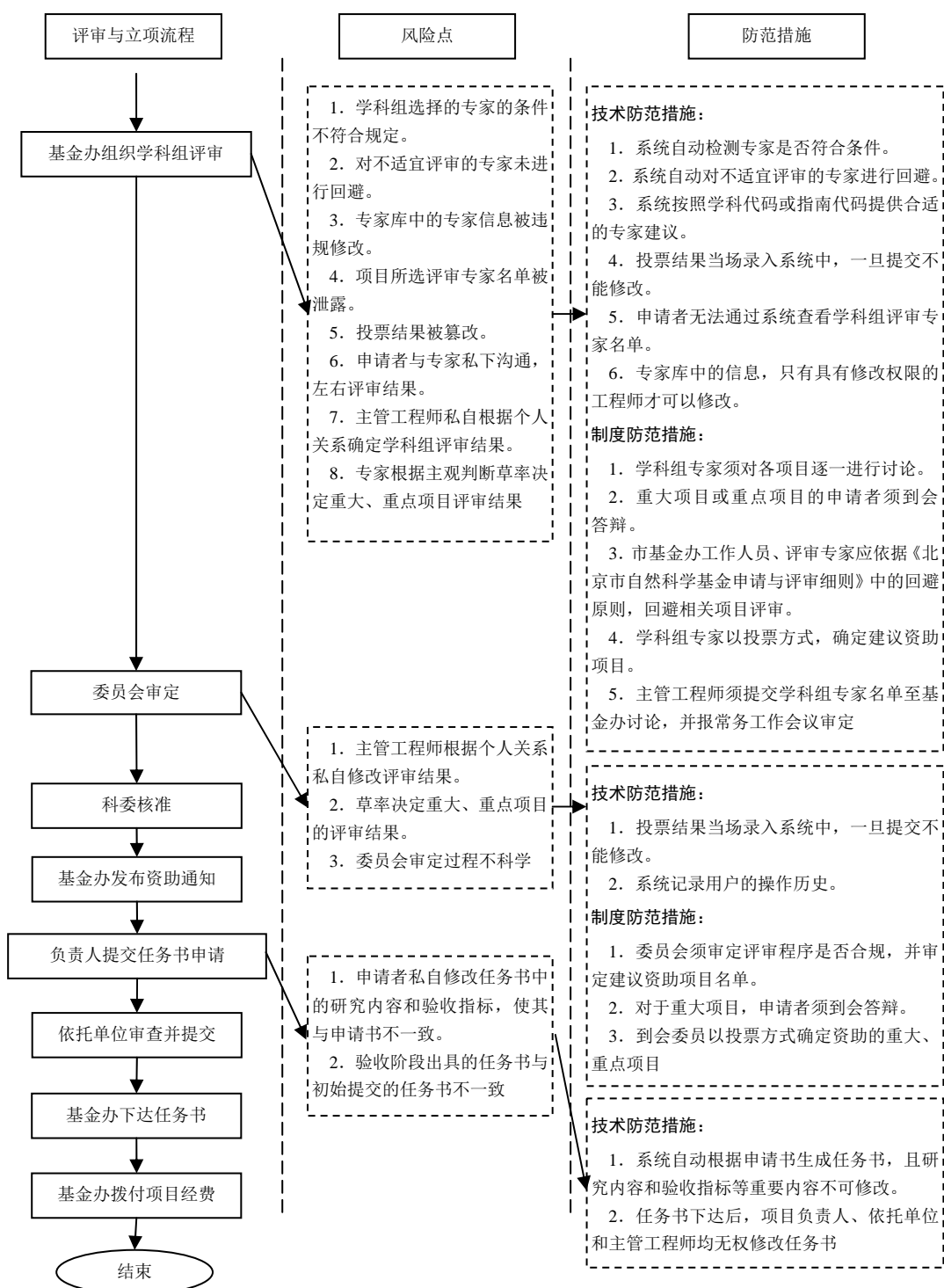


图 12-7 某市自然科学基金项目评审与立项流程图（续图）

4. 项目实施及中期检查

项目实施及中期检查流程如图 12-8 所示。

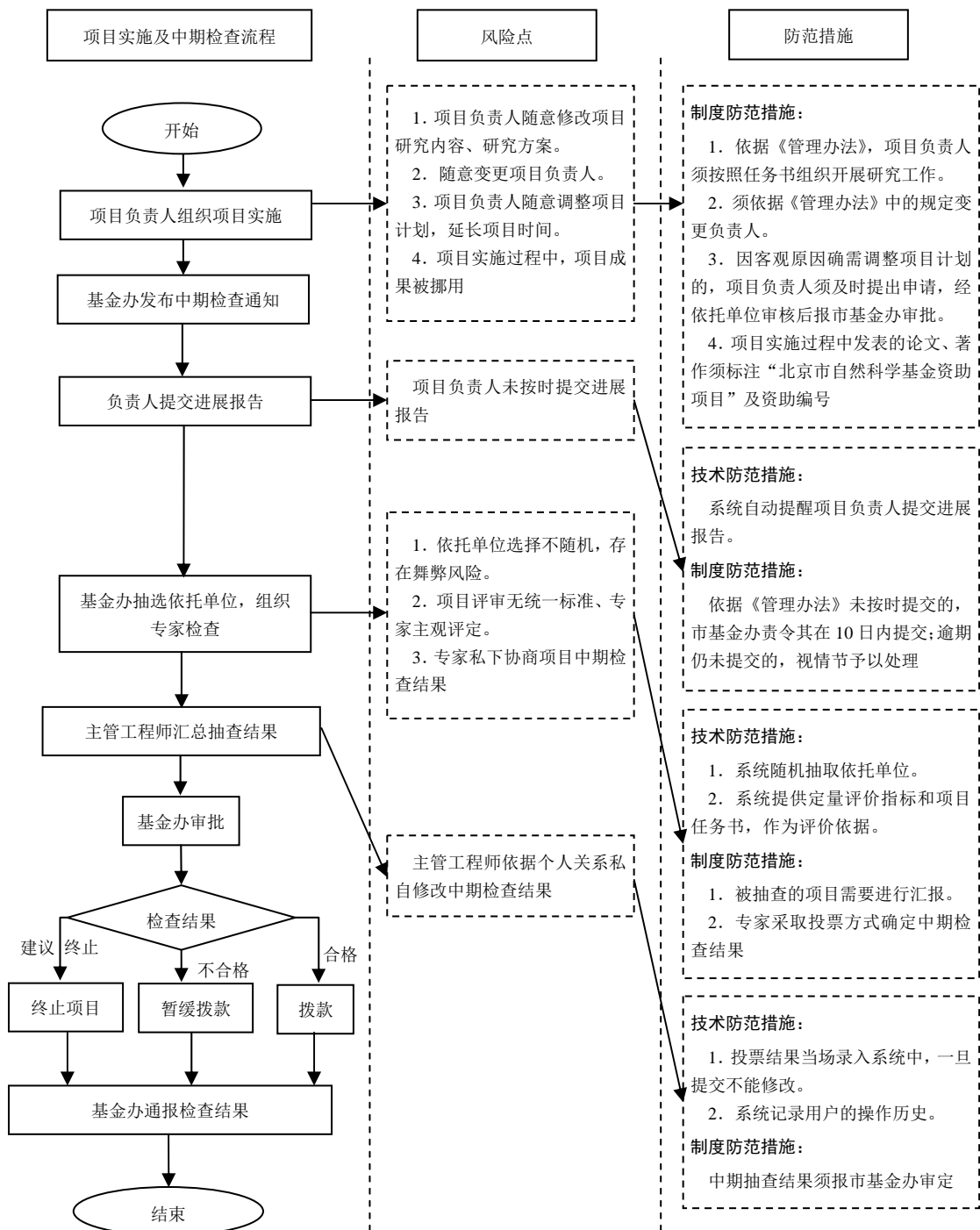


图 12-8 某市自然科学基金项目实施及中期检查流程图

5. 项目结题验收

项目结题验收流程如图 12-9 所示。

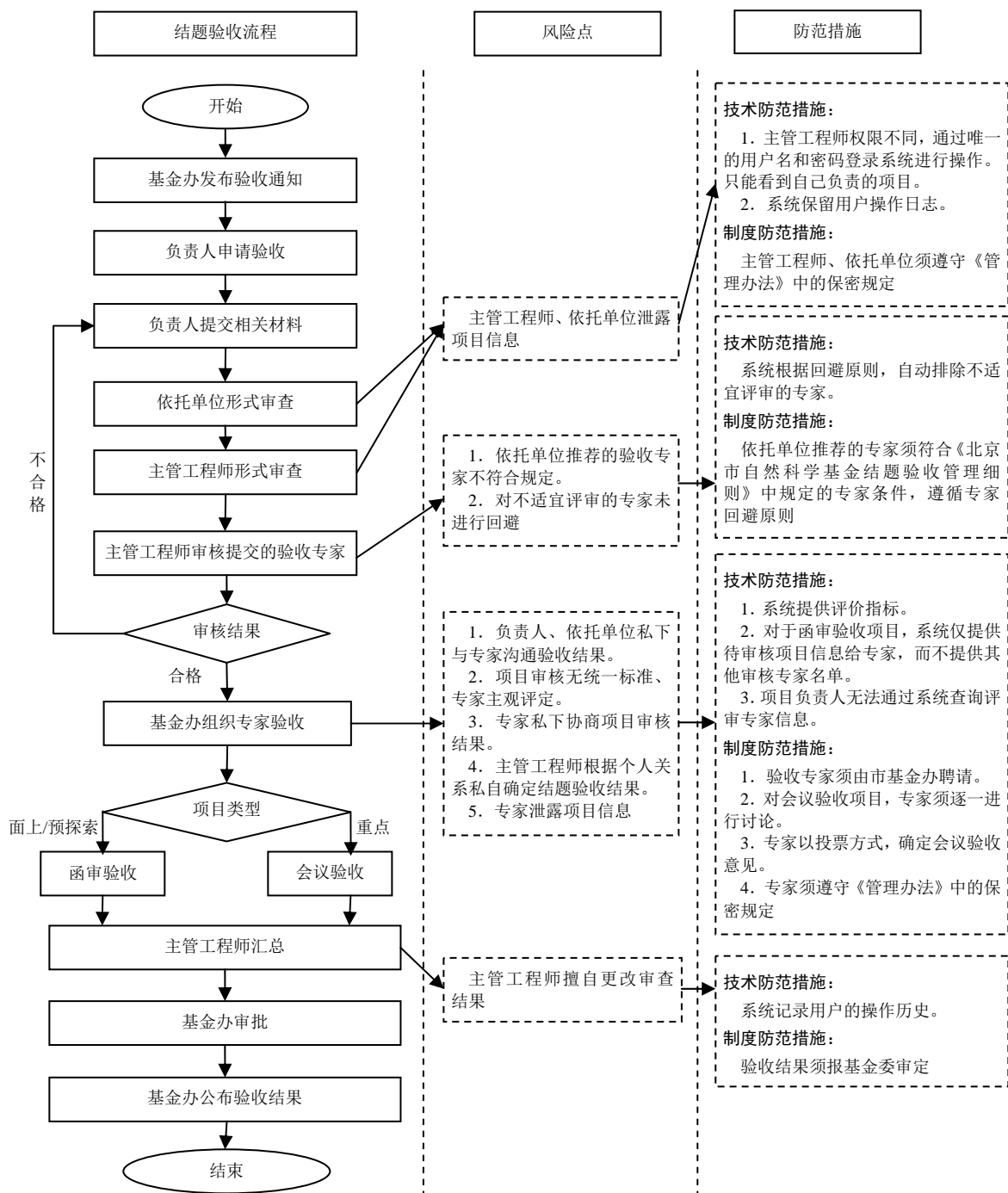


图 12-9 某市自然科学基金项目结题验收流程图

以上风险是基金委业务流程中存在的风险，本书对其中可利用信息技术加以技术防控的风险进行重新梳理，依据风险点类型，挑选高级别风险点，设为监控点，明确监控内容。在现有基础上，深入分析可能存在漏洞的风险点，并提出技防措施建议，详情如表 12-2 所示。

表 12-2 某市基金委业务流程中存在的风险

环节	流程	风险点	风险类别	风险级别	监控点	现有措施	建议技防措施
项目申请与受理	申请者提交申请	申请者申请项目数量过多	条件	—	申请者申请项目数量是否超过 n 项	1. 每个申请者有唯一的身份标识，通过系统对申请者进行查重。 2. 系统自动检测申请者条件、项目经费预算是否符合规定	系统设置申请项目数量上限，超过上限，无法继续申请
		申请者不够资格	条件	—	申请者是否符合 n 项要求		系统设置申请者资格标准，不满足者，系统自动预警或禁止进入下一步操作
		申请项目经费预算不符合规定	条件	—	申请项目经费预算是否符合 n 条规定		系统设置申请项目经费预算规定标准，不符合者，系统自动预警或禁止进入下一步操作
		申请项目的合作单位数目过多	条件	—	申请项目的合作单位数量是否超过 n 家	系统自动检测合作单位数目是否符合规定	系统设置申请项目的合作单位数目上限，超过上限无法进行下一步操作
		申请人逾期申请	权限	高	申请人是否逾期申请	逾期后任何人无权限新添加申请信息	独立第三方数据库审计
	依托单位审查，学科管理部受理并分类	申请书被申请者、主管工程师或依托单位私下违规修改	权限	—	—	1. 申请者、依托单位、相关主管工程师无权限修改已提交的项目申请书。	一人一账号；明确划清职责界限；独立第三方数据库审计
		申请者私自向基金办递交申请书	权限	—	—	2. 依托单位通过系统统一向基金办提交该单位申请者的申请书电子版。 3. 系统保留用户操作日志	系统设置时间点限制，过期后任何人无法提交申请书；独立第三方数据库审计

续表

环节	流程	风险点	风险类别	风险级别	监控点	现有措施	建议技防措施
项目 评审与 立项	主管工 程师形式 审查	主管工程师 修改非其管辖 学科项目审查 结果	权限	高	—	为主管工程师分配 各自的权限，通过唯一 的用户名和密码登录 系统进行操作	一人一账号；明确 划清职责界限；独立 第三方数据库审计
		主管工程师 泄露项目信息	权限	—	—		一人一账号；明确 划清职责界限
	基金办 选定专家	专家自身条 件不符合规定	条件： 随机 遴选	高	专 家 条 件 是否满足 n 条 规定	系统自动检测专家 是否符合条件	设立统一专家库， 入库专家必须符合 基本要求；专家随机 遴选
	主管工 程师汇总 专家通信 评审意见， 确定进入 学科组评 审的项目 名单	主管工程师 私自更改专家 评审意见和评 审结果	权限	高	—	1. 主管工程师没有 更改专家评审意见的 权限。 2. 系统自动按照项 目得分排序，推荐进 入学科组评审的项目 名单。 3. 系统保留用户操 作日志	一人一账号；明确 划清职责界限；独立 第三方数据库审计
	基金办 组织学科 组评审	学科组选择 的专家条件不 符合规定	条件	—	学科组选择 的专家条件 是否满足 n 条 规定	系统自动检测专家 是否符合条件	设立统一专家库， 入库专家必须符合 基本要求；专家随机 遴选
		项目所选评 审专家名单泄露	权限	高	—	申请者无法通过系 统查看学科组评审专 家名单	一人一账号；明确 划清职责界限；独立 第三方数据库审计
		投票结果被 篡改	权限	高	—	投票结果当场录入 系统中，一旦提交不能 修改	独立第三方数据 库审计
	委员会 审定	主管工程师 根据个人关系 私自修改评审 结果	—	—	—	1. 投票结果当场录 入系统中，一旦提交不 能修改。 2. 系统记录用户的 操作历史	一人一账号；明确 划清职责界限；独立 第三方数据库审计

续表

环节	流程	风险点	风险类别	风险级别	监控点	现有措施	建议技防措施
项目 评审与 立项	负责人 提交任务 书申请	申请者私自 修改任务书中的 研究内容和验收 指标,使其与申 请书不一致	权限	—	—	1. 系统自动根据申 请书生成任务书,且研 究内容和验收指标等 重要内容不可修改。	独立第三方数据 库审计
		验收阶段出 具的任务书与 初始提交的任 务书不一致	权限	—	—	2. 任务书下达后, 项目负责人、依托单位 和主管工程师均无权 修改任务书	独立第三方数据 库审计
项目 结题 验收	主管工 程师审核 提交的验 收专家	依托单位推 荐的验收专家 不符合规定	条件	—	依托单位推 荐的验收专家 是否满足 n 条 规定	系统根据回避原则, 自动排除不适宜评审 的专家	设立统一专家库, 入库专家必须符合 基本要求;专家随机 遴选
	主管工 程师汇总	主管工程师 擅自更改审查 结果	权限	—	—	系统记录用户的操 作历史	一人一账号;明确 划清职责界限;独立 第三方数据库审计

12.5 科技奖励工作办公室廉政风险技防研究

科技奖励环节由项目申报、受理、项目初审、异议和撤项受理及处理、终审五个环节组成。其中,项目申报和异议处理两个环节中的风险主要是超时申报;最大的廉政风险集中在项目初审环节中的专家评审部分。

针对“专家评审”这一重大廉政风险点,奖励办采用人机结合的方式,从专家入库、遴选、通知、评审过程、评审方法、信誉管理几个环节严加把控。

- 专家入库。目前,奖励办专家库的门槛是科技管理部专家库中最高的,入库专家必须是正高职称。在年龄方面也有限制,普通正高专家不超过 65 岁,院士等可适当放宽条件。
- 专家遴选。完全依靠计算机随机遴选,生成专家名单,并由单机保存,防止名单通过网络被窃取。
- 通知专家。委托与奖励工作无关的专人通知专家。

- 专家评审过程。专家在网上阅读评审项目资料前，必须同意《保密协议》的要求才能进入页面，查看项目信息。在小组评审前，要求专家签署纸质《保密协议》。评审在指定的会议室进行，整个评审过程专家的手机均处于屏蔽状态。
- 专家评审方法。小组专家至少 11 名，采用投票制决定项目的获奖等级。每位专家对项目获奖与否、获几等奖有且仅有一票的发言权，避免了打分制模式下过高或过低分数对评审结果的较大影响。
- 专家信誉管理。由于奖励工作不同于其他科技项目管理工作，对专家的责任心、公平公正的要求更甚于对专家专业技术的要求。因此，采取了一套信誉管理办法。评奖结束后，根据一定的权重和指标，采用离散度分析，对专家诚信进行识别和记录。比如：某一项目，绝大部分专家均予以否定，而只有一名专家给予高度评价，则存在诚信问题。有诚信问题的专家信息仍将保留在专家库中，但将取消其参评资格。目前，专家库中的专家信息，存在诚信问题的专家数量极少，而且因为采用了投票制的评审方法，少数存在诚信问题的专家对评审结果也没有实质的影响。

北京市科技奖励工作办公室充分利用信息公开，让相关各界参与到科技奖励评审各个环节的监督中来，以主动接受社会监督的方式来减少奖励工作中的廉政风险，形成了“五审四公示”的工作模式。“五审”指的是申报单位评审、奖励办形式审查、专家同行评审、综合评审和市长办公会审议。

- 申报单位评审是指申报单位内部对申奖项目进行评审。
- 奖励办形式审查只涉及项目的形式是否符合规定，如申报单位数量是否符合要求等，而不涉及内容优劣的评价。主管工程师一人一个账号，两年轮换一个组；也存在一个工程师分配两个账号，分管两个组的情况。
- 专家同行评审也称小专家评审，由领域专家对项目内容从专业技术角度进行评审。
- 综合评审也称大专家评审，主要是各委办局主管科技的领导和相关院士侧重于对项目的民生、经济、社会影响力等方面进行综合评审。专家对入围一等奖和二等奖的项目进行差额投票，只有通过总票数 2/3 的项目可以维持原有奖励的等级，否则自动降级，最低降至三等奖。综合评审专家的专家名单为市政府指定，无人为操作空间。
- 市长办公会审议是奖励工作必不可少的一个程序，通过办公会审议后的项目即可进入奖励最终结果公示阶段。

“四公示”是指申报单位对申请评奖项目进行公示、推荐单位对申奖项目进行公示、

初审结果和最终评审结果面向社会公示。初审结果仅是入围科技奖励的名单，没有项目获奖等级的信息。最终评审结果包括项目获奖等级信息。

目前，科技奖励工作已经形成了一套依靠制度运行的管理模式。降低了评奖过程中的自由裁量权降。奖励办连续三年实现“零投诉”，在“异议、撤项受理及处理”环节，受理的异议事项数量少，而且基本属于非实质性异议，如“是否可增加奖励申报单位”这类问题。依靠制度运行奖励流程，能够减少人为因素主观运作，无论管理者是谁，都必须按照制度来操作，有效避免了廉政风险的发生。

1. 项目申报、推荐

项目申报、推荐流程如图 12-10 所示。

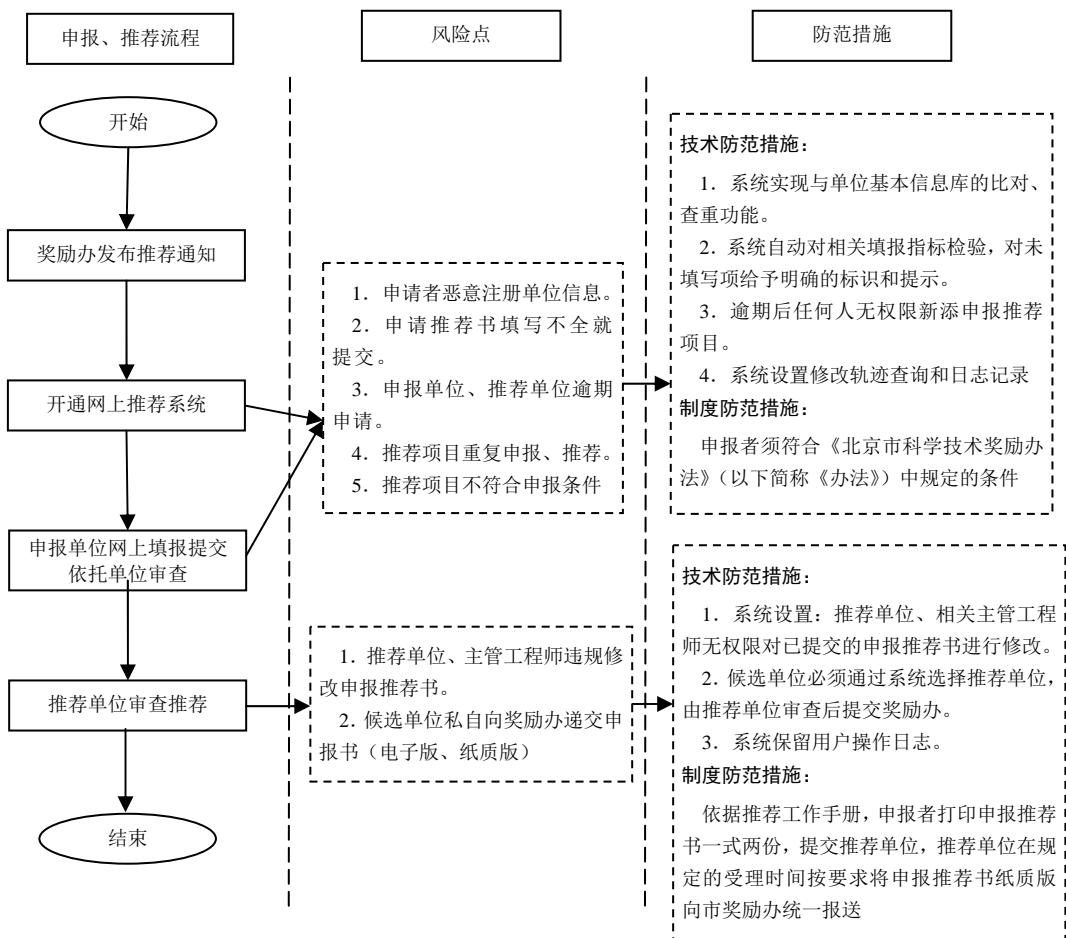


图 12-10 某市奖励办申报推荐流程图

2. 受理

受理流程如图 12-11 所示。

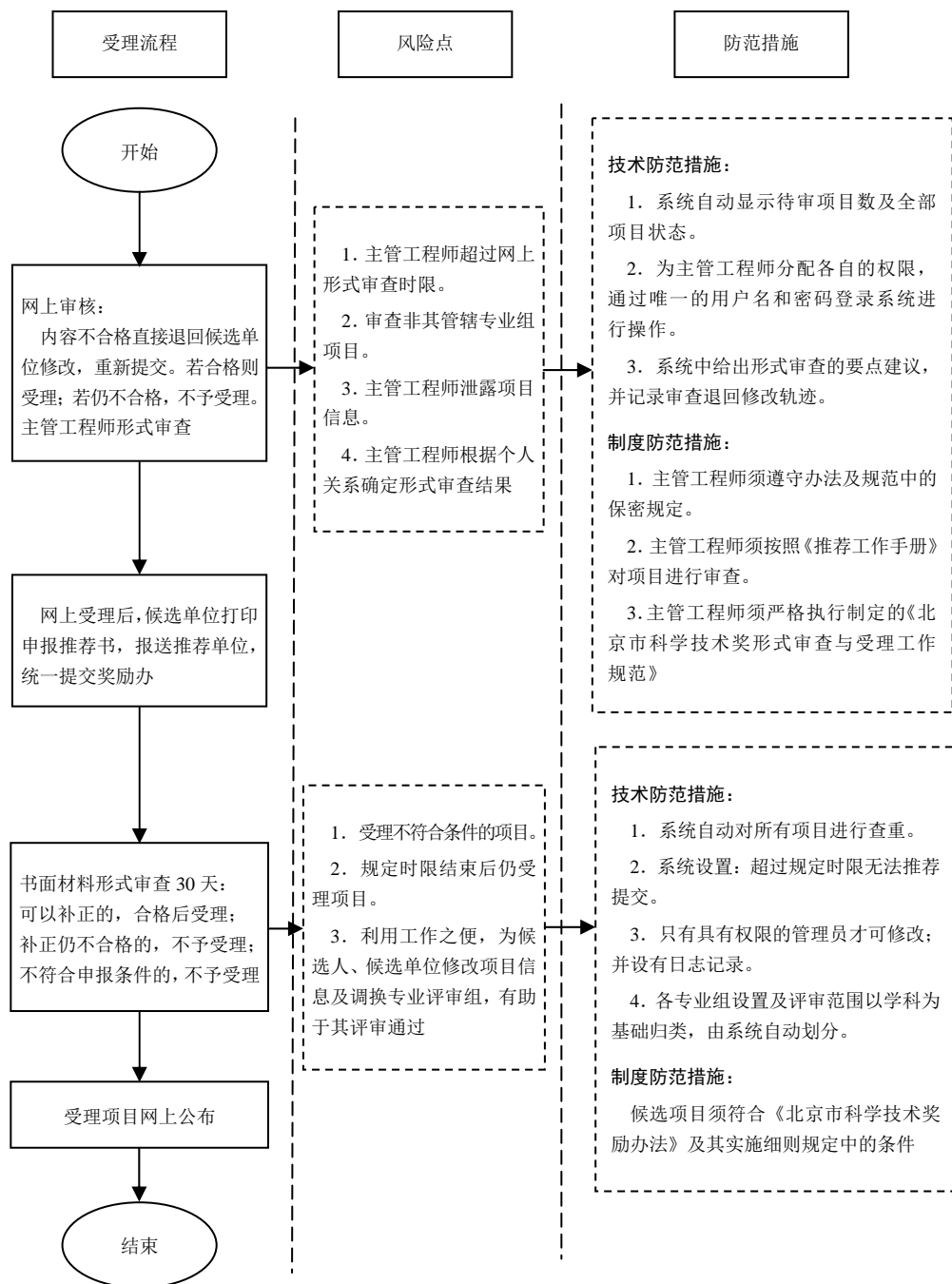


图 12-11 某市奖励办受理流程图

3. 项目初审

项目初审流程如图 12-12 所示。

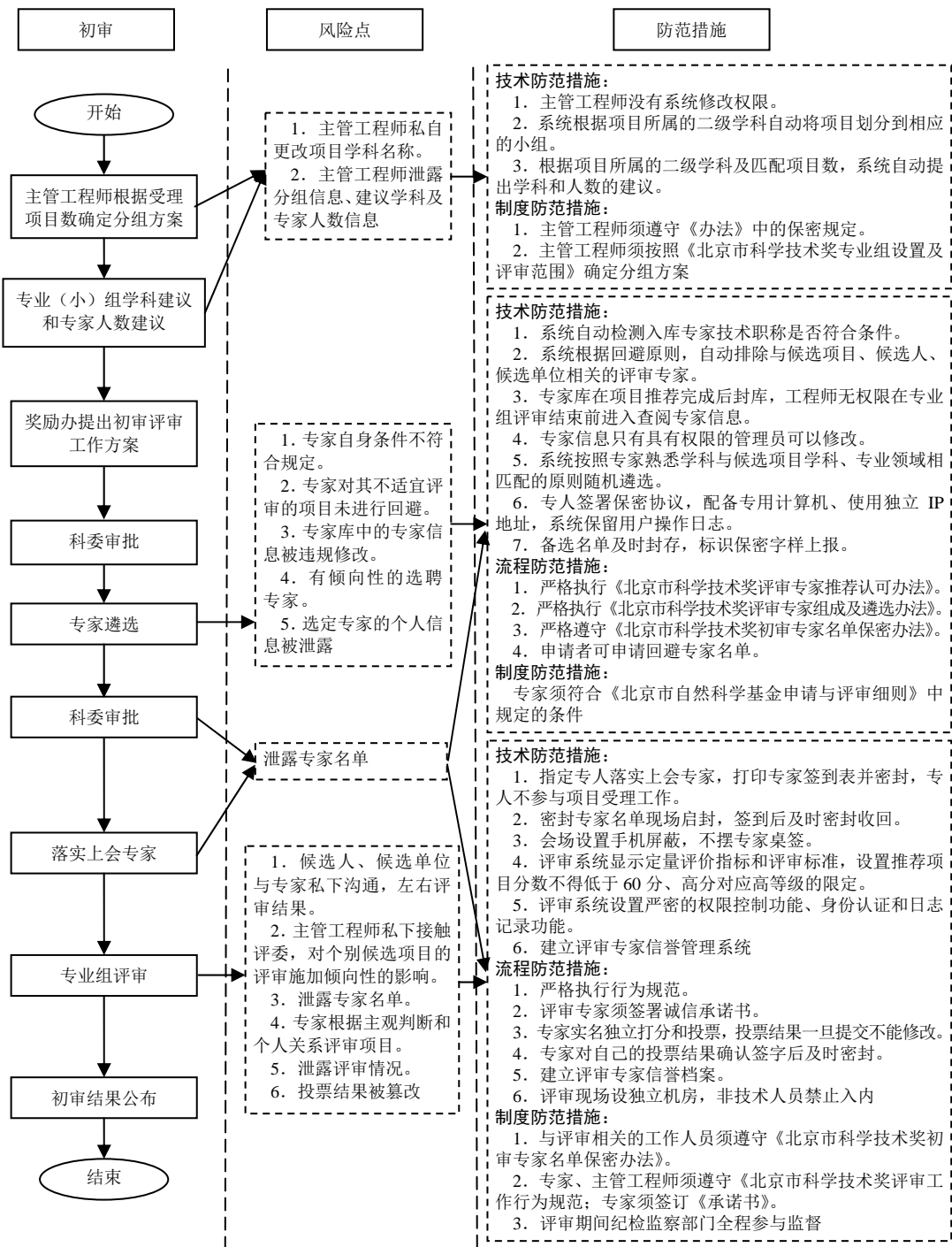


图 12-12 某市奖励办项目初审流程图

4. 异议、撤项受理及处理

异议、撤项流程如图 12-13 所示。

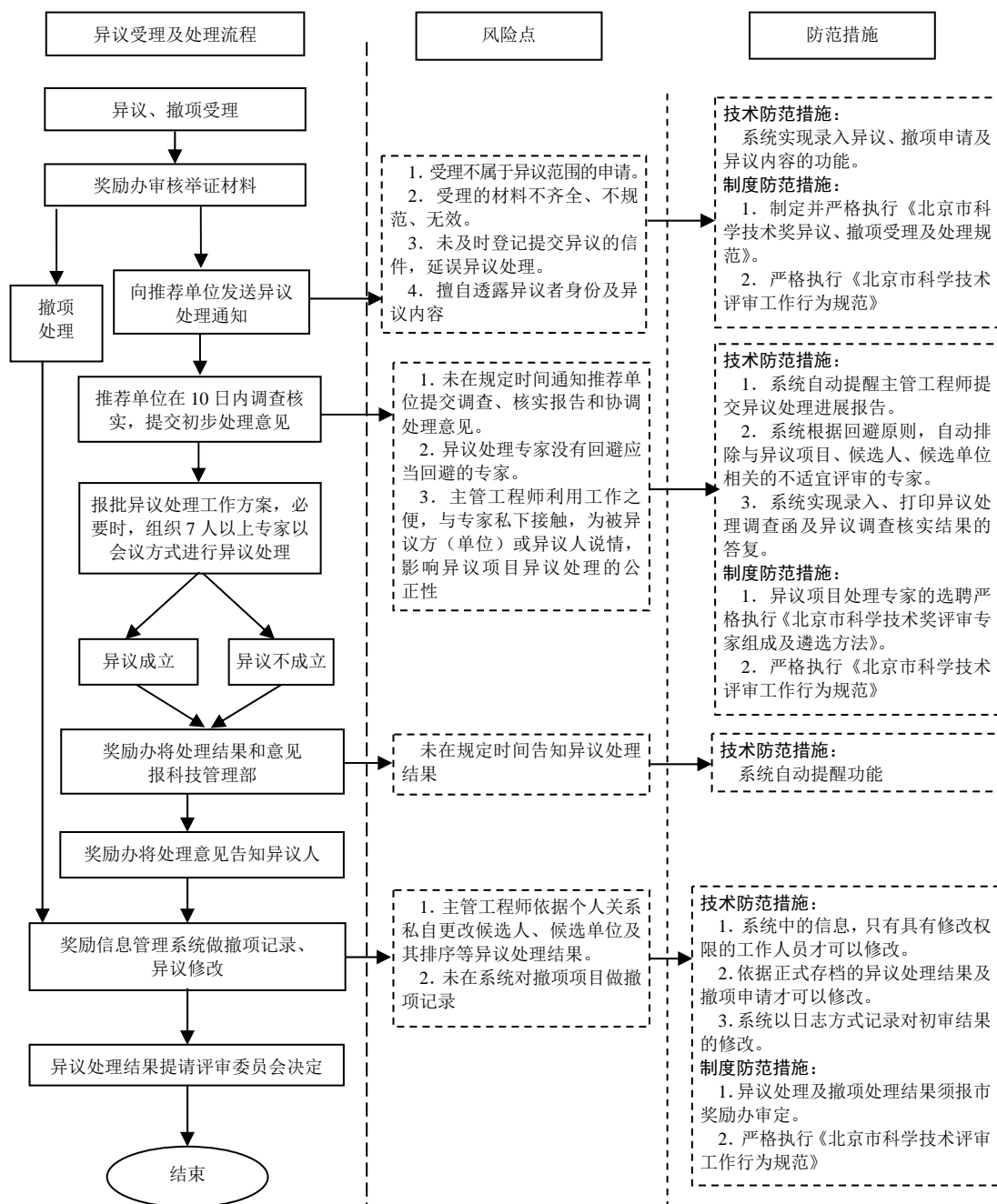


图 12-13 某市奖励办异议、撤项流程图

5. 终审

终审流程如图 12-14 所示。

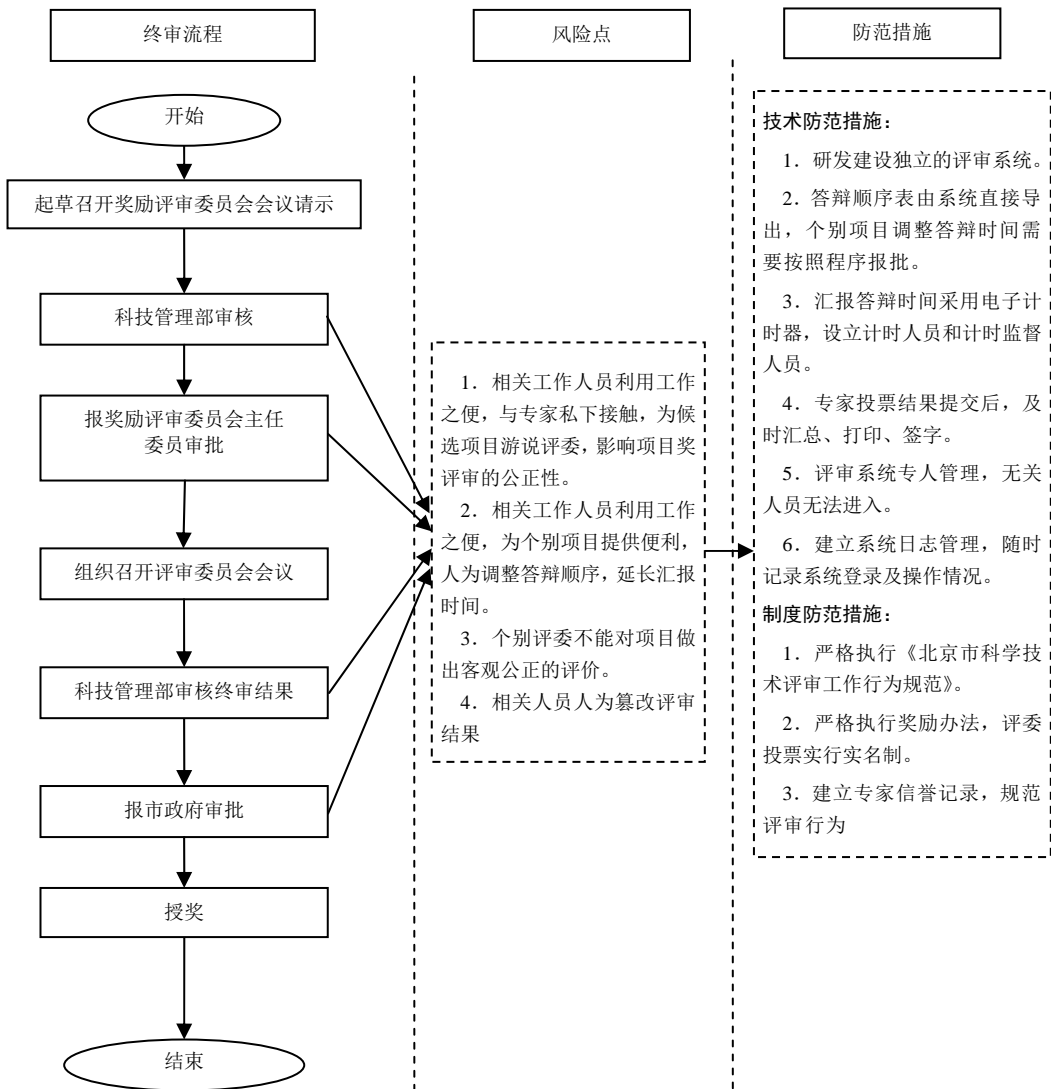


图 12-14 某市奖励办终审流程图

以上风险是科技奖励业务流程中存在的风险，本书对其中可利用信息技术加以技术防控的风险进行重新梳理，依据风险点类型，挑选高级别风险点，设为监控点，明确监控内容。在现有措施的基础上，深入分析了可能存在漏洞的风险点，并提出了补充的技术防控措施建议，详情如表 12-3 所示。

表 12-3 科技奖励业务流程中存在的风险

环节	流程	风险点	风险类别	风险级别	监控点	现有措施	建议技防措施
项目申报、推荐	开通网上推荐系统，申报单位网上填报提交	申报单位、推荐单位逾期申请	时间	高	—	1. 逾期后任何人无权限新添加申报推荐项目。 2. 系统设置修改轨迹查询和日志记录	独立第三方数据库审计
	推荐单位审查推荐	推荐单位、主管工程师违规修改申报推荐书	权限	—	—	1. 系统设置：推荐单位、相关主管工程师无权限对已提交的申报推荐书进行修改。 2. 系统保留用户操作日志	独立第三方数据库审计
		候选单位私自向奖励办递交申报书（电子版、纸质版）	权限	—	—	1. 候选单位必须通过系统选择推荐单位，由推荐单位审查后提交奖励办。 2. 系统保留用户操作日志	独立第三方数据库审计
受理	网上审核	主管工程师超过网上形式审查时限	权限	高	是否超时审查	为主管工程师分配各自的权限，通过唯一的用户名和密码登录系统进行操作	一人一账号；明确划清职责界限
		审查非其管辖专业组项目	权限	高	—	为主管工程师分配各自的权限，通过唯一的用户名和密码登录系统进行操作	一人一账号；明确划清职责界限
项目初审	主管工程师根据受理项目数确定分组方案专业（小）组学科建议和专家人数建议	主管工程师私自更改项目学科名称	权限	—	—	主管工程师没有系统修改权限	一人一账号；明确划清职责界限
		主管工程师泄露分组信息、建议学科及专家人数信息	权限	高	—	1. 系统根据项目所属的二级学科自动将项目划分到相应的小组。 2. 根据项目所属的二级学科及匹配项目数系统自动提出学科和人数的建议	一人一账号；明确划清职责界限
	专家遴选	专家自身条件不符合规定	条件	—	专家自身条件是否满足 n 条规定	系统自动检测入库专家技术职称是否符合条件	设立统一专家库，只有符合技术职称等标准的专家才能纳入专家库
		有倾向性的选聘专家	随机遴选	高	—	系统按照专家熟悉学科与候选项目学科、专业领域相匹配的原则随机遴选	专家随机遴选

续表

环节	流程	风险点	风险类别	风险级别	监控点	现有措施	建议技防措施
项目初审	科委审批	泄露专家名单	权限	高	—	1. 指定专人落实上会专家, 打印专家签到表并密封, 专人不参与项目受理工作。 2. 密封专家名单现场启封, 签到后及时密封收回。 3. 会场设置手机屏蔽, 不摆专家桌签	—
	专业组评审	泄露专家名单	权限	高	—	1. 指定专人落实上会专家, 打印专家签到表并密封, 专人不参与项目受理工作。 2. 密封专家名单现场启封, 签到后及时密封收回。 3. 会场设置手机屏蔽, 不摆专家桌签	—
		投票结果被篡改	权限	高	—	—	独立第三方数据库审计
	推荐单位在10日内调查核实, 提交初步处理意见	未在规定时间内通知推荐单位提交调查、核实报告和协调处理意见	时间	—	—	系统自动提醒功能	系统设置时间段限制, 必须在规定时间段内通知推荐单位提交调查、核实报告和协调处理意见
异议、撤项受理及处理	奖励办将处理结果和意见报科技管理部	未在规定时间内告知异议处理结果	时间	—	是否未在规定时间内告知科委	系统自动提醒功能	系统设置时间段限制, 必须在规定时间段告知异议处理结果
	奖励信息管理系统做撤项记录、异议修改	主管工程师依据个人关系私自更改候选人、候选单位及其排序等异议处理结果	权限	高	—	1. 系统中的信息, 只有具有修改权限的工作人员才可以修改。 2. 依据正式存档的异议处理结果及撤项申请才可以修改。 3. 系统以日志方式记录对初审结果的修改	独立第三方数据库审计

续表

环节	流程	风险点	风险类别	风险级别	监控点	现有措施	建议技防措施
终审	科技管理部审核；报奖励评审委员会主任委员审批；组织召开评审委员会会议；科技管理部审核终审结果；报市政府审批	相关人员人为篡改评审结果	权限	高	—	1. 专家投票结果提交后，及时汇总、打印、签字。 2. 评审系统专人管理，无关人员无法进入。 3. 建立系统日志管理，随时记录系统登录及操作情况	独立第三方数据库审计

【参考文献】

[1] 郭彬，黄大熹．电子监察：中国政府科技防腐创新[J]．求索，2010（09）：69-71.

[2] 郭创锐．反腐视野下的政府信息公开浅论[J]．法制与社会，2008（04）：226-227.

[3] 郑亚邦．湖南整合反腐资源形成办案合力[N]．中国纪检监察报，2014-12- 23002.

[4] 袁玥．我国网络反腐中政民互动的必要性论析[J]．山东行政学院学报，2013（02）：38-40.

[5] 任梅，江林海，熊建美．新媒体时代对反腐倡廉网络舆情工作的思考[J]．今日中国论坛，2013（07）：166-167.

[6] 北京“人防”“技防”相结合 加强廉政机制建设[J]．建筑，2013（03）：32-33.

[7] 深交所廉政风险技术防控课题组．发挥技术优势 防控廉政风险[N]．金融时报，2014-03-24010.

[8] 贾小峰，胡宝民，李子彪．新时期地方科技管理部门职能定位研究[J]．科技管理研究，2006，26（6）：4-6.

[9] 颜振军．中国地方政府科技管理的问题与对策[J]．中国软科学，2008（12）：67-76.

第 13 章 科技管理部门廉政风险

技术防控措施研究

科技管理部门廉政风险技术防控是一项复杂的系统工程，涉及指导思想、体制改革、制度建设和组织、人员、技术等多层次的问题。针对技术防控工作中存在的问题，必须进一步转变观念，以改革的思路、创新的办法推进工作的深入开展。本章从廉政风险防控的基本思路和原则、廉政防控的策略、科技管理部门信息化系统中存在的风险点及技防手段、廉政风险电子监察平台的构建几个方面进行讨论。

13.1 廉政风险技防的基本思路和原则

加强廉政风险防控管理，对贯彻落实党的十八大提出的建设廉洁政府的目标要求，营造风清气正的发展环境，建设清正廉洁的干部队伍意义重大。科技管理部门要切实把握好防控管理各阶段工作的内在要求，注重“技防”和“人防”相结合，坚持“突出重点、上下联动、左右互通”的基本原则，充分利用技术防控的优势，进一步加大防控力度，着力提高风险防控的科学化和制度化水平。

13.1.1 基本思路

科技管理部门运用科技手段进行廉政风险防控围绕规范重要领域权力运行和实现科技防腐为目标，以现代信息网络技术为手段，依托统一的电子政务共享基础平台和部门业务应用系统。

科技管理部门廉政风险技术防控坚持“突出重点、上下联动、左右互通”的基本原则，将科技计划管理、成果奖励评审、自然科学基金、财务管理等涉及人、财、物使用和管理方面的重点权力、重点岗位、重要部位、关键环节、重要风险点纳入廉政风险防控管理，把信息化技术与制度要求紧密结合，把先进的反腐理念与先进技术结合起来，科学划分风险等级，建立完善的科技防控措施，规范行政权力运行。

13.1.2 技防原则

廉政风险技防管理工作的主要内容是：围绕权力运行和监督制约，查找业务流程中的廉政风险，针对性地制定技防措施，并有效落实到信息系统中去。技防的主要原则如下。

（1）坚持廉政风险技防与各项业务工作相结合。查找权力运行的廉政风险，制定预防、发现、处置风险的技术防控措施，增强技术防控工作的可操作性和有效性。

（2）坚持重点技术防控和整体推进相结合，在全面推进廉政风险技术防控工作的基础上，突出对重点业务工作、重点部门单位、重点岗位和重点环节风险的防控。

（3）坚持技防和统筹规划相结合。未来新建设和部署的办公系统原则上基于《科技管理部门廉政风险技防工作指导意见》进行设计开发；已建设的业务系统要逐步符合廉政风险技术防控的要求，实现原有系统在廉政风险防控方面的信息化。

（4）坚持制度建设与信息化技术相结合。在不影响原有信息化系统及相关业务流程的基础上，明确技防的基础数据及其边界条件和规则，通过发挥基础软件、中间件、数据审计和痕迹管理等功能，使技防存在于无形。

13.2 廉政风险技防的制度和流程建设

党的十八届三中全会提出，要贯彻落实党风廉政建设责任制，其中党委负主体责任，纪委负监督责任。同时加强推进制度创新，制度创新是监督的坚强基石，也是推进信息化手段安全运行的重要保障。应该依据“责权利”对等的原则，将个性化的任务按职责分工、责任单位、完成时限等分解到责任书中，使机关各处室及各直属单位的党风廉政建设任务明确，易于操作。

要以建立完善与廉洁自律密切相关的重要科技管理制度为重点，针对深化科技管理体制改革的存在的各种突出问题，督促职能部门进行制度纠偏，堵塞漏洞，对陈旧的规章和规范性文件进行梳理和修订。在此基础上，扎实推进重点领域、重点岗位和关键环节的廉政风险防控工作，下工夫编织制度的笼子。

例如，要修订和完善《信访工作办理规程》《驻委纪检组查办案件规范化工作流程》《纪检组信访工作管理规程》《纪检组函询工作规程》《纪检组案件检查工作规程》《纪检组案件审理工作规程》《纪检组重要案件线索统一管理规定》《科技计划专项监督检查工作实施办法》《党风廉政建设专项监督检查工作实施办法》《纪检监察办案人员工作纪律》等标准化工作模块。

同时，要修订完善《党风廉政建设专项监督检查制度》《科技计划管理专项监督检查制度》《选拔任用干部征求纪检监察部门意见的规定》《纪检监察约谈制度》《纪检组工作信息报送制度》《驻委纪检组讲学制度》《纪检组每周工作例会制度》《纪检工作保密制度》《纪检组案件会商工作制度》等工作制度。

而且，纪检组积极协助党委制订和完善《党组议事决策制度》《领导干部经济责任审计征求纪检监察部门意见的工作制度》《科技计划行政监察与审计联席会议制度》《领导干部国内差旅和因公临时出国（境）报备制度》等制度规定，不断构建“不敢腐”的惩戒机制、“不能腐”的防范机制和“不想腐”的保障机制。不仅规范提升了业务工作质量，而且强化领导班子和管理人员依法行政、廉洁从政意识。通过制度和流程的建设，为廉政信息化的建设提高保障。

13.3 廉政风险技防的策略

在现有信息系统的基础上，通过对自然基金、奖励办、计划处的调研，梳理廉政风险系统方面存在的风险点，针对存在的风险点进行归纳和总结，主要从时间、权限、条件、随机遴选四个方面入手，在明确技防基础条件的基础上，制定完善的廉政风险技术防控措施。技防策略逻辑如图 13-1 所示。

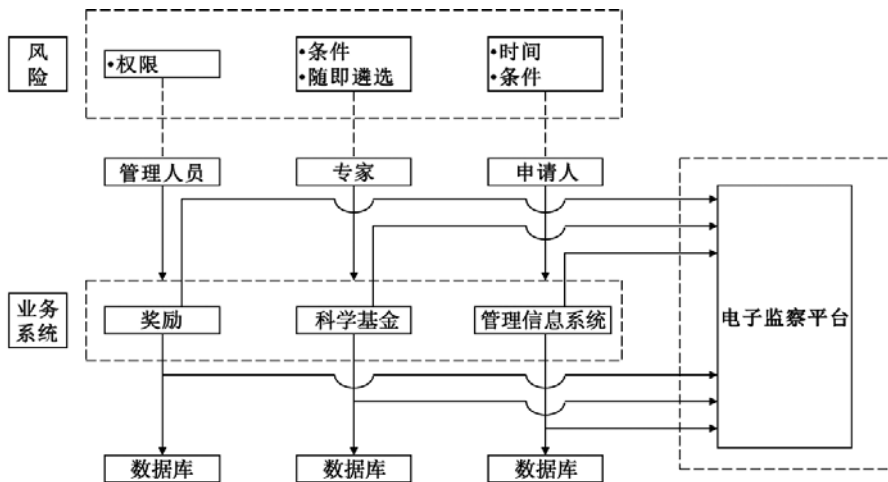


图 13-1 技防策略逻辑图

已建、在建和待建的信息化系统根据实际情况，依据四种风险类型，制定具体、切实可行的信息化技术防控措施，并依据自身业务流程和系统实际情况逐步完善和优化计算机控制程序。以数据加密、访问控制等安全技术为基础，在充分考虑身份认证机制、

信息传输安全、权限控制等安全因素的基础上，建议信息化系统在廉政风险方面的技术防控需要在以下方面进行优化。

（1）完善身份认证和访问控制，实现关键和重要系统的用户身份安全认证，提高用户身份管理效率，保证系统访问的安全性。

（2）完善权限管理，设定系统用户权限，确定哪些资源哪些用户可以访问，可以进行何种方式的访问操作，同一事项办理流程中的决策、执行、监督职责由不同部门或岗位独立履行。

（3）完善办理流程控制程序，设置办理条件的核对程序，防止跨越环节办理，增强办理流程前后环节的制约。

（4）将权力制约和监督机制作为信息化系统的设计要求，定制在计算机程序中，控制权力运行流程，约束岗位权力行使。

（5）完善留痕管理，记录所有用户的系统操作情况，实现对权力运行全过程的痕迹管理。

（6）在建、待建信息化系统需要预留接口，为构建科技管理部门电子监察平台提供数据支持。

13.4 科技管理部门信息化系统存在的风险点及技防手段

通过对自然科学基金、奖励办、计划处的调研，本节梳理了廉政风险系统方面存在的风险点，针对存在的风险点我们进行了归纳和总结，从风险点归类总结、应采用的技术防范措施等方面进行研究。

13.4.1 权限类风险

1. 主要风险点

经前期调研，廉政风险系统中存在的权限控制不严的主要风险点体现在以下方面。

- 增删、修改指南内容。
- 修改非其管辖学科项目审查结果。
- 泄露项目信息。
- 根据个人关系确定形式审查结果。

- 私自更改专家评审意见和评审结果。
- 由于个人关系私自确定结题验收结果。
- 私自更改项目学科名称。
- 申请人逾期申请，即逾期后绕过系统，由主管工程师等直接添加申请信息。
- 申请书被申请者、主管工程师或依托单位私下违规修改。
- 申请者私自向基金办递交申请书。
- 专家库中的专家信息被违规修改。
- 项目所选评审专家名单泄露。
- 投票结果被篡改。
- 申请者私自修改任务书中的研究内容和验收指标，使其与申请书不一致。
- 验收阶段出具的任务书与初始提交的任务书不一致。
- 推荐单位、主管工程师违规修改申报推荐书。
- 候选单位私自向奖励办递交申报书（电子版、纸质版）。
- 审查非其管辖专业组项目。
- 利用工作之便，为候选人、候选单位修改项目信息及调换专业评审组，有助于其评审通过。
- 泄漏专家名单、评审情况。

上述种种风险点归纳总结起来都是由于权限滥用、功能权限分配不严格、安全审计不全面造成的，权限往往可简单表述为判断“Who 对 What (Which) 进行 How 的操作”的逻辑表达式是否为真。因为系统最终会由最终用户来维护，如果权限控制不严格会对信息系统带来重大的损失，这在廉政风险信息系统中显得尤为重要。

2. 技术防控措施

要解决权限管理类的问题，一方面是要在权限划分、授权等方面解决权限管理的问题，另一方面要加强系统的安全审计功能，加强对信息系统的监督。从这两方面着手，本书提出以下的技术防控措施及建议。

1) 业务系统权限控制

业务应用系统要严格进行权限分配，按照最小化原则进行权限分配，系统使用权、管理权、监督权要实现分离和制约，进行细粒度授权，主管工程师、专家用户、审计用户、系统管理员权限要相互分离和制约。

2) 用户权限管理

模块权限设置：在信息集成系统中，尤其是大规模系统中，都是采用层次结构，即

整个系统由多个子系统组成，子系统由若干功能模块组成，在 B/S 应用系统中通常一个功能模块对应一个特定的网页。模块权限是指用户对该模块操作的使用权限，初步分为增、删、改、查、打印五项权限；不涉及数据操作的功能按钮或菜单项的使用权限，可以按一定的规则向这五种权限上映射。功能模块（网页）初始化时根据用户拥有该模块的权限动态设置该模块中的按钮或菜单项的状态（没有使用权限的按钮或菜单选项变灰）。

系统用户权限管理采用基于 RBAC（Role-Based Access Control）思想的用户组、用户的管理方法，用户与用户组之间是多对多的关系，一个用户可以属于多个用户组，一个用户组可以有多个用户。用户对单个模块的权限是用户所属用户组集合对该模块所拥有的权限的叠加。通过对用户组赋予不同的属性类型，实现对系统用户权限的分级管理。

整个系统分两级管理，即整个系统内置两个管理组，内置组不能修改、删除。管理整个系统的是超级管理员组（administrator），超级管理员组成员对整个资源拥有最高权限，管理子系统的是子系统管理员组（manager），子系统管理员组成员由超级管理员组成员指定，子系统管理员可以将本子系统内模块的权限授予用户组，也可以将用户添加到用户组中。资源权限赋予用户组，不直接赋予用户。

密码规则：用户密码最少不得少于 6 位，必须是数字、字母混排，大小写混排。密码采用单向加密算法加密存储。

3) B/S 应用系统中该权限管理模型的实现

在 B/S 应用系统中，上述权限模型的实现主要由三部分组成（见图 13-2）：用户权限数据库、模块权限控制机制、用户权限管理人机接口。

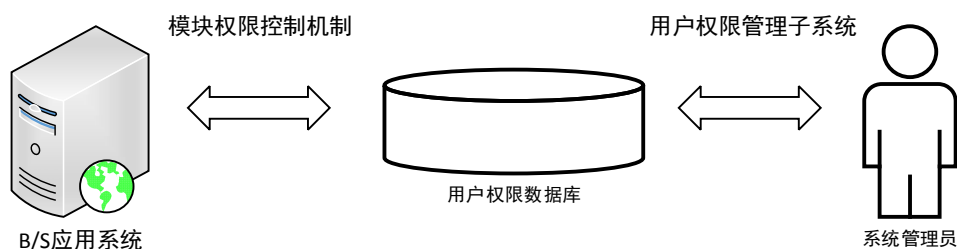


图 13-2 权限模型图

它们三者之间的关系是：系统管理员通过用户管理子系统，利用用户组用户的方法来分配管理用户对整个应用系统拥有的操作权限，并把它保存到用户权限数据库中。用户登录系统时，B/S 应用系统程序利用模块权限控制机制，从用户权限数据库中获取该用户对系统拥有的操作权限，并利用模块权限初始化应用系统中菜单项和按钮的状态。

4) 用户权限管理人机接口设计

用户权限管理是整个系统的一个子系统，由系统超级管理员和子系统管理员使用。系统管理员使用它完成用户账号、权限、用户组的管理工作，是系统用户权限管理的人机接口。它由图 13-3 所示几个部分组成。

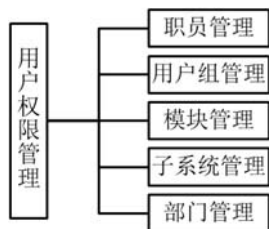


图 13-3 用户权限管理

- 职员管理：设置记录职员的基本信息、登录系统的账号、密码及账号的属性信息。本模块也可以查询、修改职员所属的用户组信息。
- 用户组管理：管理用户组的创建维护等工作，并可以查询、修改用户组管辖的职员。
- 模块管理：主要管理整个系统下所有的模块信息，并可将模块的权限分配（剥夺）给用户组，设置用户组对该模块拥有的权限。
- 子系统管理：管理整个系统下的子系统信息，同时可以查询属于子系统的用户组。
- 部门管理：管理企业的部门信息，以及该部门所使用的子系统。

5) 加强主机系统安全审计

为了杜绝主管工程师、专家用户、申请者等用户对系统的非法操作，加强服务区操作系统和数据库的安全审计是很重要的。

廉政风险系统的数据库中的数据都属于敏感信息，一旦泄露会造成很坏的影响，会直接造成财产的损失，因此对主机操作系统和数据库系统的安全审计和监控是必须要做的，以便于追溯问题、分析问题。

数据库审计要完整地记录数据库操作的 SQL 语句，实现数据库增、删、改、查等内容，实时对数据库发起的各种数据报文及网络行为进行监控。加强主机系统安全审计要从以下几个方面着手。

- 完整监控：记录数据库上发生的一切，如时间、地点、操作、结果。即便数据库管理员的操作也要如实记录，不仅记录数据库增、删、改、查等操作，同时全面记录数据库上的其他行为，如针对数据库数据的运维操作及数据库自身产生的日志。

- 全面审计：通过灵活的审计策略，发现信息泄露、权限滥用、恶意攻击、违规操作等各个级别的审计时间，丰富审计查询条件，高速检索引擎，快速定位到事件源头。
- 实时监控：监控正在运维的会话，包括运维用户、运维客户端 IP 地址、资源 IP 地址、协议、开始时间等。
- 违规操作实时告警与阻断：对非字符型协议的操作能够实时阻断，字符型协议的操作可以在告警规则里配置阻断命令，实现告警与阻断。
- 审计策略：审计策略要丰富，满足不同的需要，服务器组功能可对多种数据库进行统一的管理，可以从各种角度给不同的数据库服务器设置策略。
- 完整记录网络会话过程：满足内容审计中信息百分百不丢失的要求。会话信息包括运维用户、运维地址、后台资源地址、资源名、协议、起始时间、终止时间、流量大小。
- 详尽的会话审计与回放：以会话为单位，提供当日和条件查询定位。条件查询支持把运维用户、运维地址、后台资源地址、协议、起始时间和操作内容中的关键字组合起来的方式。
- 实名审计：不仅要记录访问服务器的 IP 地址、数据库用户名，而且可以实现与应用服务器关联，也可以与第三方认证系统进行关联，准确定位事件责任人。
- 异构审计：可同时对 Oracle、SQL Server、DB2 等不同类型的数据库实施审计，统一管理，统一分析。
- 事件告警：当高风险的事情发生时可以第一时间用邮件、短信等多种方式通知相关负责人。
- 报表分析：要通过报表对审计记录进行分析，设置多种形式的报表，满足不同纬度对数据库的分析。
- 长期保存：所有的服务器操作日志，都要长期保存，以便追溯安全事故的发生动机、原因及相关责任人等。
- 性能分析：在进行服务器安全审计的同时，要分析服务器的性能，不能影响正常业务的运行。

13.4.2 条件类风险

1. 主要风险点

经前期调研，廉政风险系统中存在条件类的主要风险点体现在以下方面。

- 学科组选择的专家条件不符合规定。

- 不适宜评审的专家未进行回避。
- 依托单位推荐的验收专家不符合规定。
- 受理不属于异议范围的申请。
- 受理的材料不齐全、不规范、无效。
- 异议处理专家没有回避应当回避的专家。
- 申请项目的合作单位数目过多。
- 申请项目经费预算不符合规定。
- 申请者不够资格。
- 学科组选择的专家条件不符合规定。
- 依托单位推荐的验收专家不符合规定。
- 专家对其不适宜评审的项目未进行回避。
- 专家自身条件不符合规定。
- 申请推荐书填写不全就提交。
- 推荐项目重复申报、推荐。
- 推荐项目不符合申报条件。

2. 技术防控措施

- 造成条件类风险的主要原因是应用程序的控制程度不够，需要强化程序控制和加强痕迹管理，从而增强应用系统的健壮性。
- 通过应用程序控制申请项目的数量，设置阈值。
- 设置申请者资质审核规则库，系统自动进行筛选和判断。
- 通过应用程序控制申请项目经费，设置阈值。
- 通过应用程序控制合作单位的数目，设置阈值。
- 在专家规则库中加入专家评审的项目类型。
- 设置专家规则库，系统自动进行筛选和判断。
- 在专家规则库中加入专家评审的项目类型。
- 在每次用户登录应用软件系统时，采用密码、CA 证书的方式进行身份鉴别。
- 采取限制非法登录次数、超时推出、结束会话等登录失败处理措施。
- 采用 HTTPs 的方式进行数据传输，以防信息被篡改。
- 应用系统要对系统日志、管理员操作日志、审计日志、业务操作日志等做全面记录，审计记录的内容至少应包括事件的日期、时间、发起者信息、类型、描述和结果等。
- 应用系统应提供对审计记录数据进行统计、查询、分析及生成审计报表的功能。

- 应根据系统统一安全策略，提供集中审计接口。
- 应用系统应及时清除客户端鉴别信息，以防用户名/密码等身份鉴别信息泄漏。
- 应提供数据有效性检验功能，保证通过人机接口或通信接口输入的数据格式或长度符合系统设定要求。
- 应提供自动保护功能，当故障发生时自动保护当前所有状态。
- 应提供自动恢复功能，当故障发生时立即自动启动新的进程，恢复原来的工作状态。

13.4.3 时间类风险

1. 主要风险点

经前期调研，廉政风险系统中存在时间类的主要风险点体现在以下方面。

- 项目负责人未按时提交进展报告。
- 申报单位、推荐单位逾期申请。
- 主管工程师超过网上形式审查时限。
- 受理不符合条件的项目。
- 规定时限结束后仍受理项目。
- 未及时登记提交异议的信件，延误异议处理。
- 未在规定时间内通知推荐单位提交调查、核实报告和协调处理意见。
- 未在规定时间内告知异议处理结果。
- 非正常超期验收。

2. 技术防控措施

造成时间类风险的主要原因是应用业务流程的不严谨和应用程序的控制程度不够，具体的技术防范措施体现在以下方面。

- 通过应用程序控制时间节点，逾期的申请不再受理。
- 设置审查时限限制，限定主管工程师的审查时间。
- 设置申请者资质审核规则库，系统自动进行筛选和判断。
- 设置项目规则库，对不符合条件的项目，不予受理，并通知项目申请人。
- 细化业务流程，在规定时间内通知推荐单位提交调查、核实报告和协调处理意见，系统自动提醒。
- 细化业务流程，在规定时间内通知异议处理结果，系统自动提醒。

- 通过应用程序进行限制，逾期后不允许再新增项目，同时严格控制数据库的管理权限。
- 在应用系统方面，通过应用程序控制业务流程；在主机系统方面，保留完整的日志，加强数据库的安全审计。
- 应用系统和主机系统都要严格进行权限分配，按安全最小化原则进行权限分配，系统使用权、管理权、监督权要实现分离和制约。

13.4.4 随机遴选类风险

1. 主要风险点

经前期调研，廉政风险系统中随机遴选的主要风险点体现在以下方面。

- 指南制定专家选择操作违规，基于个人关系选择的专家。
- 依托单位选择不随机，存在舞弊风险。
- 有倾向性的选聘专家。

2. 技术防控措施

造成随机遴选风险的主要原因是应用业务流程的不严谨和个人主观因素，具体的技术防范措施体现在以下方面。

- 建议科委建立统一的专家人才库，对专家进行统一管理和随机遴选。
- 在应用系统中开发随机选取的功能，由系统随机抽取依托单位。
- 建立专家评价指标库，并细化和明确专家应具备的硬性指标，由系统自动筛选符合条件的专家。
- 要对数据库中的敏感数据和关键数据加密，尤其要对存储随机遴选数据算法的数据库进行加密存储。
- 部署加密机对数据库服务器的存储和传输进行加密。
- 采用 VPN 技术和 CA 证书进行数据的传输和认证，保证数据的完整性、可用性和保密性。
- 管理员维护服务器的时候通过堡垒机等访问主机，堡垒机可以进行权限管理和分配，并可以进行安全审计。
- 采用 HTTPS 进行应用系统的登录和数据的传输，保证身份鉴别信息的保密性。
- 采用加密算法对应用程序进行加密，可采用的加密算法主要有 DES 算法、3DES 算法、AES 算法。

13.5 科技管理部门廉政风险电子监察平台的构建

构建科技管理部门廉政风险监察平台，用科技手段创新行政监察方式，充分利用电子科技手段，规范权力运行。将“电子元素”引入权力监督中，构建电子监察平台，就像给监察工作安上了一双“电子眼”，相比于传统的非电子监察方式，监控的领域和范围进一步扩大。通过搭建统一的电子数据交换平台，采集各部门的数据信息，从整体上掌握行政权力运行情况，在此基础上完成对相关数据的查询和统计分析，更好地实现监察功能和事前实时监察，发现问题；事中预警纠错，处理问题；事后绩效评估，督促提效。

廉政风险电子监察平台建设为科技防腐提供有力支撑，建立覆盖全委各行政部門和相關單位的電子監察平台，可形成承載預警、督辦、問責、考核等多項監察功能的立體監察網絡。

系統功能開發設計主要針對科技管理部門廉政風險防控工作實際特點，其中，崗位廉政風險防范管理是核心，風險識別評估是基礎，風險點实时监控是重點，通過政務公開，構建科技管理部門廉政風險監察平台，將政府職能部門工作易滋生權力腐敗的行政許可、行政審批、重大項目等相關重點領域和關鍵環節的風險點納入实时监控的範圍，通過預警處置與風險教育貫穿整個防控工作實施的全過程。該平台具有隨時監察、預警糾錯、績效評估、統計分析、信息服務等功能，隨時監控每一個行政許可事項辦理過程的各個環節，以紅、藍、黃、橙標識進行提示，並對辦理時限和不許可、不受理、補交材料等情況實行重點監察和預警糾錯，使監察部門及時、同步、全程監察審批事項的辦理過程。

13.5.1 搭建科技管理部门电子监察数据交换平台

科技管理部门已建立了电子政务信息系统，在此基础上，搭建科技管理部门电子监察数据交换平台，通过已经建立好的业务数据库，提取相关信息，汇总相关数据，然后进行分析决策，以达到监察监督的目的。

通过数据交换平台，实现业务数据到“廉政风险信息基础数据库”转换，按照需求，在数据之间建立关系，实现业务数据汇集整合，促进业务系统与电子监察平台融合，保证电子监察监控数据的真实性和有效性。

13.5.2 构建数据实时采集分析系统

构建数据实时采集分析系统，由相关部门开放数据接口或提供相关数据，通过数据交换平台纳入“廉政风险信息基础数据库”，接受统一管理，进行比较分析。

首先，将现有内网中已经运行的各业务管理信息系统及其他相关业务应用中的数据进行实时抓取、通过数据交换平台提取到内网上的廉政风险监察平台中，并通过内网风险点监控监督信息实时采集系统分析甄别核实后，进行及时的三色预警处置，最后利用预警信息和系统消息提醒相关岗位或相关部门。

其次，通过分布式廉政风险防控信息智能推送与信息同步技术及预防腐败的信息化管理与控制程序，结合风险点的萃取，分级分析并跟踪内网数据中风险点的信息。通过数据交换实时采集，分析甄别为预警绩效处置提供全方位的第一手信息。

数据采集方式分为两种：自动采集方式和人工录入方式。大多数已经建立的网上行政审批系统多采用自动采集方式；少数暂时还没有建立网上行政审批系统的则采用人工录入方式。

自动采集方式有两种实现方法：一是以中间前置机为代理，设置中间数据库，各审批业务系统将数据送入此中间数据库，再由交换程序直接取出。二是通过 Web Service 技术，对于每一项需要的数据，在服务端开发出统一的外部接口，由各审批系统通过此接口报送数据。

13.5.3 构建廉政风险实时监控系统

实时、全面监控行政审批电子监察的过程包括以下四个方面：一是对行政审批的过程监察；二是对行政审批的时限监察；三是对行政审批的逻辑监察；四是对行政审批的异常监察。

系统与各业务系统及网上审批平台连接，自动、实时采集每一行政审批事项办理过程的详细信息，监察部门通过系统可自动、实时地看到每一项行政许可事项办理过程的详细信息，包括受理事项的内容、承办人和申请人情况、受理与否及其理由、办理的人员、步骤、时间、意见、办理结果等，从而可有针对性地对公务员的工作作风和办事效率进行监督，使监察部门及时、同步、全面地监控行政审批的实施过程。

系统自动按照平台预先设置的预警条件值实施三色预警，并自动通过短信平台实时发送到相关岗位工作人员手机上，进行提醒，同时也在系统平台上通过发送系统消息给相关岗位人员，起到及时预警提醒的作用。相关岗位工作人员收到预警处置信息以后，按照要求需对情况进行说明，提出整改措施，并通过平台及时反馈给其主管部门。

13.5.4 构建廉政风险绩效预警纠错系统

预警纠错系统，主要是通过数据交换平台及风险点实时采集来的数据，依权力规范运行规程和相关制度及工作流程，对资金异常运行额度、异常工作程序风险点，按照科技管理部门廉政风险预警防范处置管理办法中的数值或文本等条件通过系统智能判定，从而发出红、黄、蓝三色预警。系统按照事项和等级智能手动处置信息，相关岗位或内设机构收到预警信息后，按照要求及时反馈相关情况说明或整改措施到相关主管部门。

预警纠错分为黄牌警告、红牌警告和自动预警等。例如，针对临近办理时限的事项，系统会自动预警；对超过时限的事项，系统将自动出示黄牌，并自动生成《督办通知书》，通知办公室主任和业务处理员；超过督办期限仍未办结的事项，系统将出示红牌，并发出《监察建议书》，督促追究有关人员行政过错责任并落实整改；对违规收费的事项，系统也会自动亮红灯。

系统对临近办理时限的审批事项，自动通过手机短信通知业务机关和有关负责人；对于超过办理时限的事项，系统出示一级警告，并生成相关文书，通过市电子公文交换系统发送给实施机关和有关负责人，限期办理；对于超过督办期限仍未办结的事项，自动出示二级警告，并发出建议书，督促有关部门追究有关人员的行政过错责任并落实整改。对不受理、补交材料、不许可等异常情况，实行重点监督。对违反行政审批规定的其他行为，也可及时发现，以便及时纠正。

13.5.5 构建廉政风险辅助决策与统计分析系统

系统在廉政风险识别的基础上，按照客观统一的标准和科学有效方法，对所查找出来廉政风险发生概率、风险范围、风险严重程度、变化幅度、分布情况、持续情况和频率进行统计分析。

决策辅助由统计报表、图表和动态分析实现。统计报表、图表以直观方式表达出监察数据。按照审批事项的类型、办理状态和部门进行多维报表分析，提供通用的报表工具制作报表。系统提供定期分析、自动统计等功能。领导可直接进入系统，实时查看任何一个项目，各单位的工作情况可直接反映出来；同时通过对各监察项目的统计分析，为领导的决策提供服务。

13.5.6 构建数据库审计管理系统

为了保障信息系统中核心数据得到规范存储、规范管理。通过完整记录数据库操作的 SQL 语句实现数据库增、删、改、查，甚至特权操作等规范性检查，实时监控对数据

库发起的各种数据报文及网络行为，通过动态的安全响应、立体的规范性检查及智能的风险分析构成完善的信息系统核心数据防护体系。主要包括以下功能。

- 完整监控：记录数据库上发生的一切，如时间、地点、操作、结果。即便数据库管理员的操作也将如实记录，不仅记录数据库增、删、改、查等操作，同时全面记录数据库上的其他行为，如针对数据库数据的运维操作及数据库自身产生的日志。
- 全面审计：通过灵活的审计策略，发现信息泄露、权限滥用、恶意攻击、违规操作等各个级别的审计事件，丰富审计查询条件，高速检索引擎，快速定位到事件源头。
- 实名审计：不仅记录 IP 地址、数据库用户名，而且可以实现与应用服务器关联，也可以与第三方认证系统进行关联，准确定位事件责任人。
- 异构审计：可同时针对 Oracle、SQL Server、DB2 等不同类型的数据库实施审计，统一管理，统一分析。

13.5.7 构建信息化综合防控平台

鉴于近两年北京市科委深化内部职能改革和科委电子政务工作的整合及其系统的升级改造，市委监察处抓住时机，认真按照市纪委监察局部署和要求，扎实稳妥地推进科委信息化综合防控平台建设。平台系统功能开发设计针对市科委廉政风险防控工作的实际特点，以岗位廉政风险防范管理为核心，以风险识别评估为基础，以风险点实时监控为重点，将科委工作易滋生权力腐败的重大项目、科技评审、行政审批等相关重点领域和关键环节的风险点纳入实时监控的范围，该平台具有随时监察、预警纠错、绩效评估、统计分析、信息服务等功能，使监察部门及时、同步、全程监察事项的办理过程。

13.5.8 构建纪检监察信息管理平台

充分利用信息技术，建设纪检监察信息管理平台，有利于整合优化科委的现有资源，节约纪检监察成本。建设纪检监察信息管理平台，可以充分利用科委现有的电子政务服务系统、纪检监察业务系统、正在建设的信息化综合防控系统、逐步电子化中的科委业务系统，在此基础上搭建具有信息共享机制和监督反腐功能的纪检监察信息管理平台。

纪检监察信息管理平台的目标是在北京市科委全业务流程电子化、权力网上公开运行、全程监督的基础上，通过相关信息的收集储存、整合交流、传播输出等功能和流程，构建科委反腐监督的综合管理平台，建立反腐监督的数据联网，实现信息共享，进一步提升科委整体反腐监督水平；利用大数据云平台，实现海量数据的关联度分析，发现潜

在风险，有利于及时有效地应对和遏制腐败行为，同时有利于提高对腐败行为的事前预防、事中监督和事后处理的能力，形成反腐监督的“天罗地网”。

13.5.9 全面监督平台整体架构设计

应用信息技术，重点建设和完善科技管理部门现有的电子政务服务系统、信息化综合防控系统、具有防腐功能的电子业务系统、纪检监察业务系统等，在强有效的数据库支撑下，构建科委纪检监察信息管理系统，实现对权力运行过程的电子监督。充分发挥现有基础平台作用，依托警示宣传教育平台，搭建“警示宣传教育基地”和“微信微博”等平台；建设信息化综合防控平台，对原有的“科技项目网络视频评审及答辩系统”“科技专家数据库平台”“市科技奖励评审网络工作平台”“市自然科学基金网络申报系统”等子系统进行功能整合，将科技管理工作中易滋生权力腐败的科技计划重大项目、科技奖励评审、项目审计等重点领域和关键环节的风险点全部纳入电子监察监控范围，设定权限、规避风险，既具有随时监察、风险预警、绩效评估、信用评判、统计分析、信息服务等功能，又便于同步监督事项办理全过程；建设干部选拔任用监督平台，包括“干部选拔任用信息系统”“舆情监测系统”“政风行风评议系统”“信访案件综合管理系统”等，实现对科级以上干部选拔任用工作的全覆盖监察，进一步强化对选拔任用干部资格条件、初始提名、民主推荐、组织考察、讨论决定、任职公示等所有环节和步骤的实时监督；依托纪检监察专网和内网，实现与市纪委、区（县）纪委以及其他市纪委、市监察局派驻机构之间的网络互联互通，满足纪检监察业务公文传输、信息交互、管理协调需要，整体架构如图 13-4 所示。

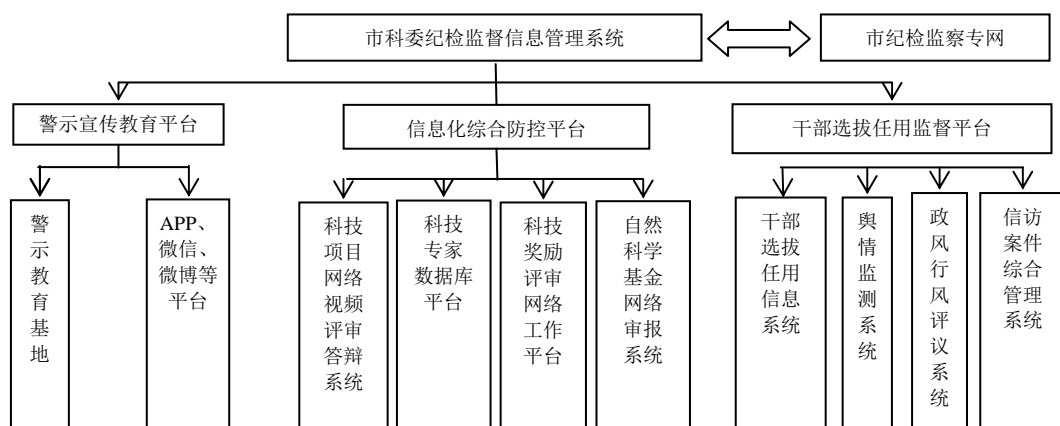


图 13-4 全面监督平台整体架构图

该系统（纪检监察信息管理系统）上线运行后，完成了某市国家级科技项目申报评

审及“新技新星”“百名科技领军人才”网络答辩评审 4500 余场次，没有发生举报投诉问题，对于推进全市科技管理改革，进一步规范科技计划项目管理，优化项目评审环境，完善项目评审监督机制，深化廉政风险防控具有良好的示范作用。

廉政风险信息化综合防控平台依据以往制度的成果，设立廉政风险点，但是在“三转”新形势下，应细化派驻纪检机构职责定位，定位到具体某个部门还需要有相应的制度。“三转”之后的监督工作的规则，还需要再确立、再完善、再建设。平台建设运行又需要有新的制度产生，需要新的制度来支撑这个平台。

13.5.10 利用信息技术履行监督责任的管理模式设计

纪检监督管理信息系统的管理模式如图 13-5 所示。



图 13-5 管理模式

该监督信息管理系统要把科技管理工作中易滋生权力腐败的重点领域和关键环节的风险点全部纳入监督监控范围，设定权限，规避风险，既具有随时监察、预警纠错、绩效评估、统计分析、信息服务等功能，又便于纪检监察部门及时、同步、全程监督事项的办理过程，建成后将逐步实现对全委系统各业务领域的全覆盖。

具体到科委的各业务流程，其监督管理模式是在实现各业务管理流程电子化的同时，分析各业务流程中可能的风险点，制定出相应的内控技术、制度防范措施；在此基础上，圈定再监督的监控点，实施再监督的管理，即有为监督。其再监督管理路径主要依托大数据云平台或各业务基础数据平台，通过信息技术运用，实现主动预警、动态监控、管理处置三级联动管理，实现分级监控与重点处置，如图 13-6 所示。

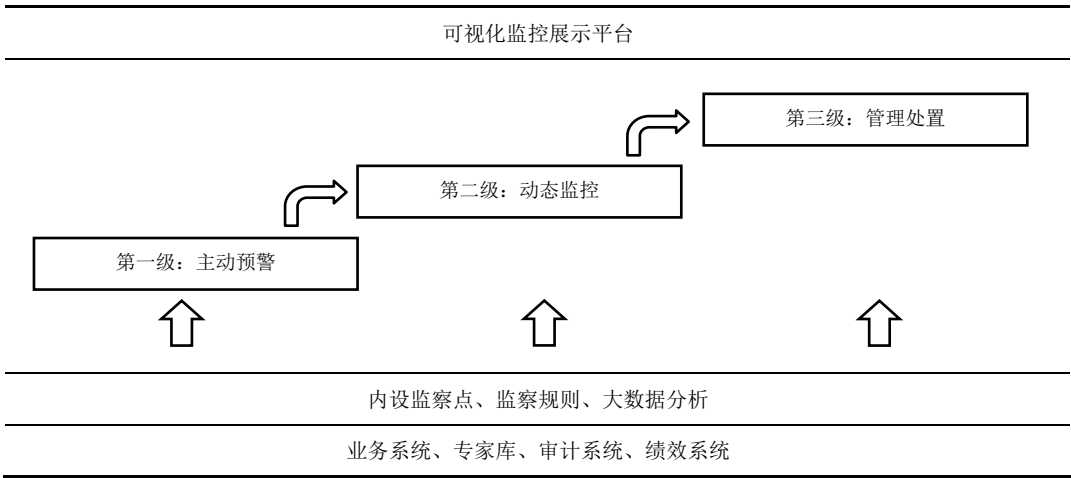


图 13-6 可视化监控展示平台

13.6 案例：某市科委科技计划廉政风险信息化综合防控平台

十八届中央纪委三次全会提出了“转职能、转方式、转作风”的“三转”要求，这成为新时期纪检监察工作最鲜明的特征，也是中纪委明确部署的一项重要政治任务。“转职能”是“三转”的核心，“转作风”是“三转”的保障，“转方式”是“三转”的关键。即纪检监察要变被动为主动，转工作“平推”为“有为”监督。在这种背景下，某市科委以探索数据驱动的有为监督之路为目标，建设了市科委科技计划廉政风险信息化综合防控平台，经过 2014 年的预研、论证和建设，平台于 2015 年 4 月开始试运行，8 月正式上线，已经对接了科技计划、自然科学基金和科技奖励三个核心业务系统。该系统首先将科委主体业务，即科技计划管理纳入线上实时监控，科技管理工作中易滋生权力腐败的科技计划重大项目、专家数据库运行、科技奖励评审、技术合同登记、行政审批、项目审计等重点领域和关键环节的风险点进行了识别，并将其全部纳入电子监察监控范围，设定权限、规避风险，既具有随时监察、预警纠错、绩效评估、统计分析、信息服务等功能，又便于纪检监察部门及时、同步、全程监督事项的办理过程。目前，系统已初步实现对全委系统主要业务领域的全覆盖。已经纳入廉政风险信息化防控平台的课题，从申报到成果转化，包括承办单位的资质、课题申报过程、经费使用和项目审计等情况的监控，都能在平台上一目了然，真正实现了“可申诉、可查询、可追溯”的全过程留痕管理。

截至 2016 年 1 月，平台经过近 10 个月的运行（含 4 个月的试运行），在仅有 24 个

风险点的情况下,平台的运行效用已经初见成效。平台上线后的近10个月,与2014年同期相比,科技计划预警数量显著下降,风险得到了有效控制。平台的运行效用已经初见成效,主要体现在以下四个方面。

1. 用数据说话,协助推进主体责任的落实

客观而言,决策领导的重视,是落实主体责任的前提,也是纪检监察工作顺利开展的重要保障。平台从建设之初,就明确了自身的定位——不仅仅是给纪检监察部门几个人使用的小系统,更要成为领导决策的数据支持平台,成为各处室提供自我监督管理的综合性数据共享、分析、研判平台。

为此,平台发挥纪检监察工作的监督范畴横跨各部门、各业务系统的独特优势,从多个业务系统中抽取数据,进行数据建模,统一分析,并从业务与风险两个角度提供有效的数据参考,在掌握全盘情况的同时,协助落实主体责任。依托平台的数据分析功能,可以便于市委领导全盘掌握主要的业务数据和潜在的问题风险数据,如图13-7~图13-12所示。

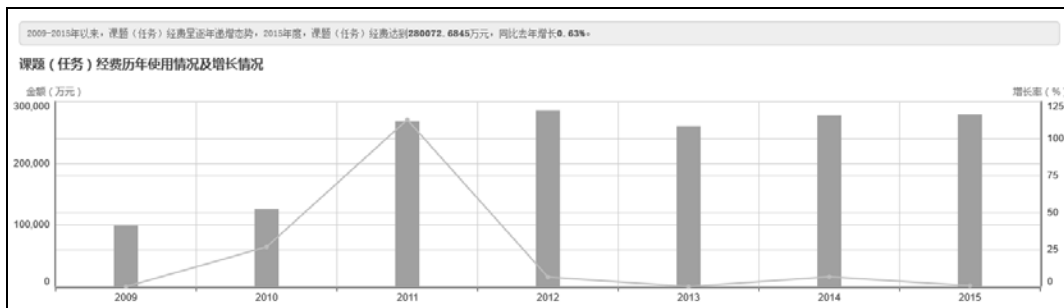


图 13-7 业务数据——课题（任务）经费历年使用情况及增长情况

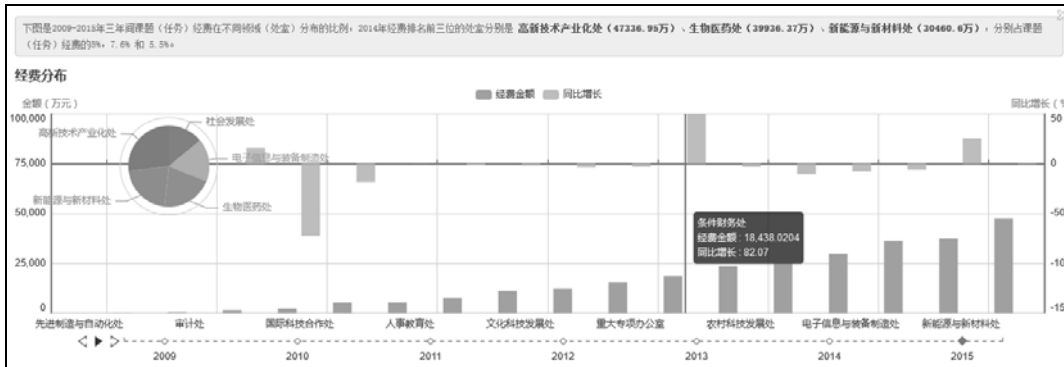


图 13-8 业务数据——历年各处室经费分配情况及变化趋势



图 13-9 业务数据——历年的科研项目/课题数量及变化趋势

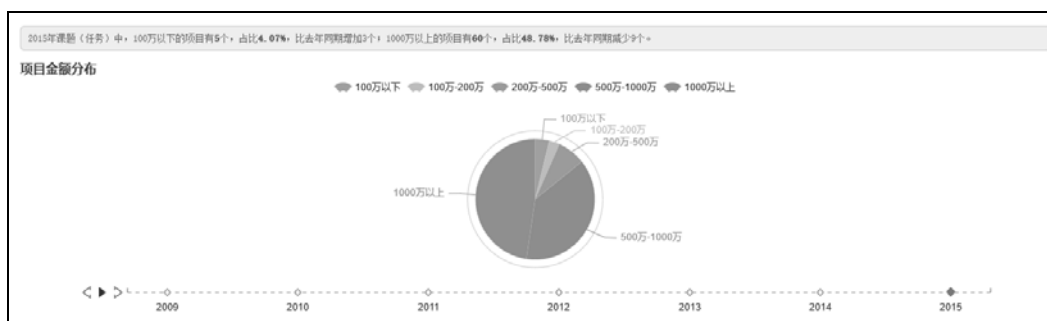


图 13-10 业务数据——历年项目及课题（任务）按金额分布情况

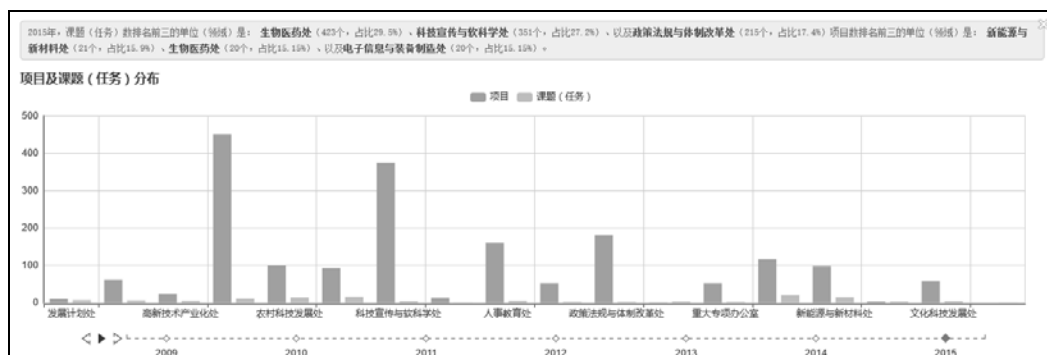


图 13-11 业务数据——各处室项目及课题（任务）分配情况



图 13-12 风险数据——每百课题调整次数、审计通过率、验收通过率

实践证明，这样的平台定位，对协助落实履行主体责任，推动各处室负责同志履行“一岗双责”提供了便捷的抓手，将为市委领导安装决策支持的相关功能，便于市委领导随时掌握全盘情况。

2. 用数据说话，各处室自我监督意识开始形成

各处室如何履行自我监督？业务监督和纪检监督的区别和边界在哪里？这一直是一个模糊地带。通过本平台的建设及其内置管理流程的设置，基本厘清了上述问题，使各业务处室的自我监督简单易行，且能与纪检监察的再监督有机衔接起来。

平台通过监察点（预警数据模型）产生预警信息后，首先提醒监察点涉及的主责部门，提示该部门及时调查清楚问题的实际情况，及时进行处理，并将处置结果在规定时间内通过平台进行登记，如图 13-13 所示。纪检监察部门则将监督重点放在两个方面：超过时限仍未处理的预警问题；抽查各处室的处置情况，对于处置不当的情况，予以督办。

预警等级	序号	主管处室	预警说明	监察点	预警时间
1	1	条件财务部	课题《任务》“技术转移科技金融综合服务平台”在任务期两品超过三个月尚未完成验收	超额验收监察	2015-12-19 00:00:35
2	2	新能源与新材料处	课题《任务》“高分子电热膜及其应用技术开发”在任务期两品超过三个月尚未完成验收	超额验收监察	2015-12-03 00:00:36
3	3	高新技术产业化处	课题《任务》“科技型中小企业技术创新基金（创业孵化及创业引导项目）组织实施”在任务期两品超过三个月尚未完成验收	超额验收监察	2015-10-18 00:00:38
4	4	新能源与新材料处	课题《任务》“纳米材料绿色印刷油墨推广示范应用研究”在任务期两品超过三个月尚未完成验收	超额验收监察	2015-09-03 00:00:32

图 13-13 各处室待处理的预警问题清单

图 13-14 所示为某一预警事件，处室及时对预警事件的处理说明：“由于课题承担单位财务管理过程烦琐，资金使用流程冗长，导致课题科技经费支出、审计上滞后，无法在 3 月 30 日前完成审计，以致延误该课题正常验收入库”。

预警等级	序号	主管处室	预警说明	监察点	预警时间
1	1	条件财务部	课题《任务》“技术转移科技金融综合服务平台”在任务期两品超过三个月尚未完成验收	超额验收监察	2015-12-19 00:00:35
2	2	新能源与新材料处	课题《任务》“高分子电热膜及其应用技术开发”在任务期两品超过三个月尚未完成验收	超额验收监察	2015-12-03 00:00:36
3	3	高新技术产业化处	课题《任务》“科技型中小企业技术创新基金（创业孵化及创业引导项目）组织实施”在任务期两品超过三个月尚未完成验收	超额验收监察	2015-10-18 00:00:38
4	4	新能源与新材料处	课题《任务》“纳米材料绿色印刷油墨推广示范应用研究”在任务期两品超过三个月尚未完成验收	超额验收监察	2015-09-03 00:00:32

图 13-14 各处室进行自我监督，及时处理预警情况

经过 10 个月的运行，可以清楚地看到，当直观、可信的数据便捷地呈现在各处室领导面前时，各处室履行自我监督职责的意识开始形成，开始重视预警问题处理的及时性、完备性，如图 13-15 所示。



图 13-15 平台记录所有预警事件的处理情况（过程留痕）

自平台上线以来，截至 2015 年 12 月 31 日止，累计产生预警信息 236 条，其中科技计划预警信息共 212 条，自然科学基金预警信息共 24 条（已完成处理）。各处室已完成处理的预警事件为 207 条，待处理的事件有 5 条，平均处理率达 97.6%。与科技计划执行相关的 16 个处室中，有 8 个处室的预警及时处理率达 100%，分别为：重大专项办公室、政策法规和体制改革处、文化科技发展处、办公室、农村科技发展处、国际科技合作处、人事教育处、社会发展处。登录次数排名前三的处室分别为：重大专项办公室，192 次；政策法规和体制改革处，78 次；科技宣传与软科学处，67 次，如表 13-1 和图 13-16 所示。平台除了促使各处室对已经发生的问题及时进行自我监督加强管理外，还有效促进了各处室的科技管理工作更加完善、防患于未然，把工作做到前面，尽量减少问题的发生。

表 13-1 科技计划预警处理情况表

处 室	登录 频次	预警及处理情况							
		单位 信用	负责人 查重	调整 次数	超期 调整	超期 验收	总计	已处理	处理率
重大专项办公室	192	0	0	0	0	1	1	1	100%
政策法规和体制改革处	78	0	3	0	1	30	34	34	100%
科技宣传与软科学处	67	0	4	0	0	77	81	80	99%
文化科技发展处	55	0	0	0	0	1	1	1	100%
办公室	55	0	0	0	2	1	3	3	100%
农村科技发展处	55	0	1	0	14	2	17	17	100%
生物医药处	52	0	2	0	0	12	14	14	100%
高新技术产业化处	46	0	0	0	0	14	14	13	93%
电子信息与装备制造处	31	0	0	0	0	4	4	4	100%
国际科技合作处	23	0	0	0	0	6	6	6	100%
人事教育处	19	0	0	0	5	2	7	7	100%
社会发展处	18	0	0	0	2	17	19	19	100%
条件财务处	13	0	0	0	0	6	6	5	83%
审计处	11	0	0	0	0	1	1	1	100%
新能源与新材料处	8	0	0	0	0	4	4	2	50%
总计	778	0	10	0	24	178	212	207	97.6%

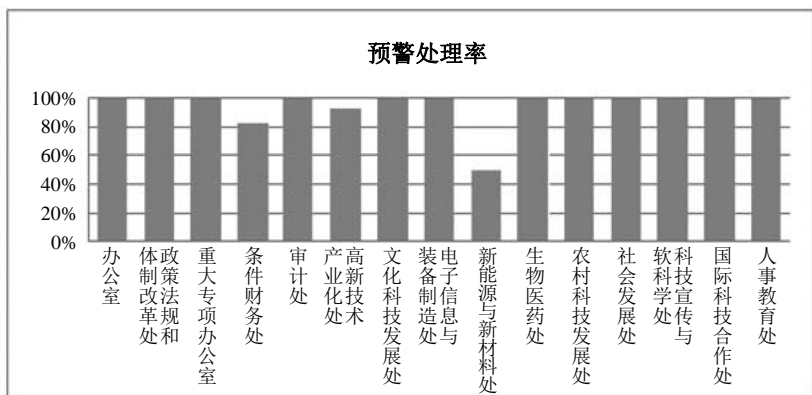


图 13-16 科技计划执行相关处室的预警信息处理率

平台上线后的近 10 个月，与 2014 年同期相比，科技计划预警数量显著下降，充分说明各处室已经采取有效措施加强自我监督，特别是在 10 月这个“超期验收”最容易集

中高发的月份，超期验收问题得到了显著改善，如图 13-17 所示，2014 年 10 月，在监察平台未上线前科技计划项目共发生 167 件超期验收的情况，到 2015 年 10 月，超期验收的情况降低到 35 件，同比下降达 79%。

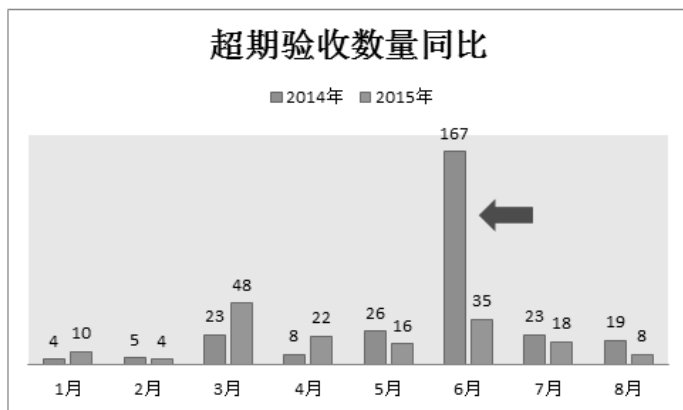


图 13-17 2015 年与 2014 年的科技计划预警数量同比

3. 用数据说话，助力纪检实现再监督，履行监督责任

平台的使用，把纪检监察部门有限的人力资源从琐碎的日常事务中解放出来，通过对自动采集的大量数据进行分析研判，可以快速抓住主要矛盾，从而有精力、也有能力聚焦于落实“再监督”职责的三个主要方面。

1) 监督总体态势的全盘把握

通过平台，纪检监察部门可以随时掌握各处室的预警数量排名、各处室的量化风险值高低、不同风险点的实际发生情况等（见图 13-18～图 13-21），从而可以便捷地落实“再监督”的职责，快速抓住主要矛盾，有针对性地开展工作的。



图 13-18 各处室科技计划预警数量排名

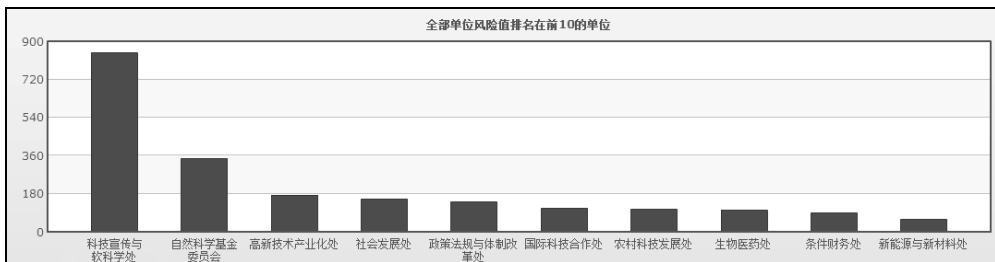


图 13-19 各处室经量化评估后的风险值高低

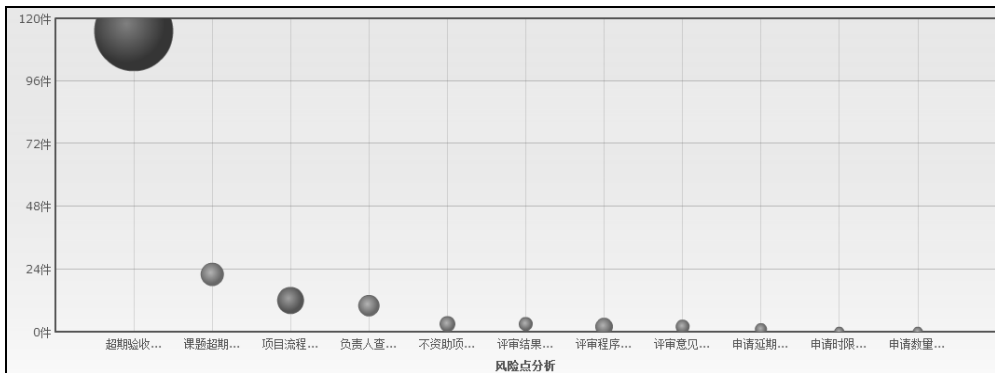


图 13-20 现有风险点的实际发生情况

监察等级说明		
等级划分：一级高危、二级中危、三级低危 风险评判指标量化值：高（50）、中（30）、低（20） 风险值=严重性*40%+后果影响*40%+发生频率*20% 等级判断规则：一级（风险值 >= 35）；二级（35 < 风险值 <= 22）；三级（风险值 < 22）		
影响因素	风险等级	具体描述
严重性	高	风险发生构成违法或严重违法违纪违规行为
	中	风险发生构成较严重违法违纪违规行为
	低	风险发生构成一般或轻微违法违纪违规行为
发生几率	高	发生廉政风险几率很大
	中	发生廉政风险几率较大
	低	发生廉政风险几率较小
危害程度	高	风险发生可能侵犯人民群众合法权益，妨碍正常社会管理秩序，影响经济社会发展环境，严重损害党委、政府形象，社会影响恶劣
	中	风险发生可能在一定程度上影响机关效能建设和办事效率，不利于优化经济发展环境，不利于经济社会稳定发展，造成一定的社会影响
	低	风险发生可能造成的社会影响较小，并局限于一定的范围

图 13-21 风险点等级划分标准

2) 高风险问题的重点筛查，为抓早抓小挖掘线索

经反复研究，在平台一期工程中实现了 24 个监察点，可以进行自动化的风险识别和预警。其中，涉及科技计划的 4 个一级监察点：逾期验收问题、单位信用问题、课题超期调整问题、课题负责人重叠问题，又作为重中之重进行关注。

在此过程中，我们逐步认识到，上述问题表面看是效能问题，但如果重复发生，在统计规律上就意味着非正常行为。而经常性的非正常行为，其背后隐藏的也许就是渎职问题，甚至是故意设坎进行权力寻租的腐败问题。通过对这些问题的数据分析，就可以判断需要重点关注哪些处室、哪些人员，把纪律挺在前面，及时进行沟通、警诫，做到抓早抓小，防止效能问题演化为腐败问题。

实践证明，这样的机制是可行的，数据的变化，清晰显示了这些问题得到有效改善。如：当前课题的按期验收完成率由 2014 年的 73.64% 上升到 99.4%。而随着防控平台的上线和风险预警，信用系统也随之进行了升级改造，对单位信用进行了更加严格的管控，再也没有发生信用预警。课题超期调整和负责人查重问题，也随着系统的上线大幅降低，如图 13-22～图 13-25 所示。

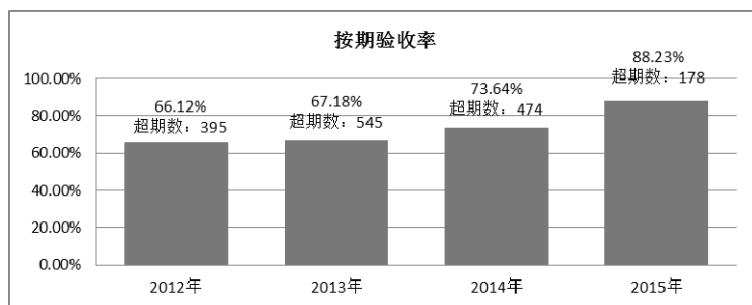


图 13-22 通过监督超期验收问题，按期验收率明显提高

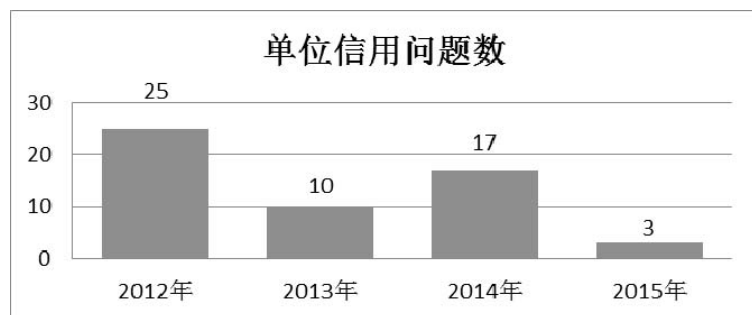


图 13-23 在立项时实行单位信用监督后，2015 年单位信用问题数下降显著

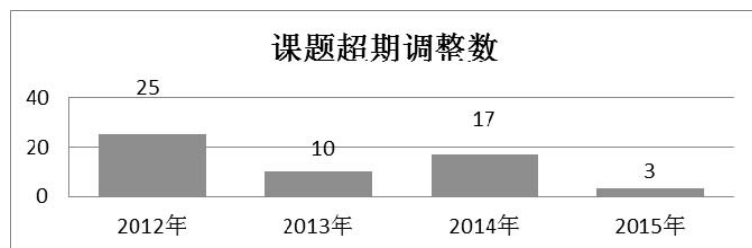


图 13-24 通过监督课题超期调整问题，课题超期调整数显著下降

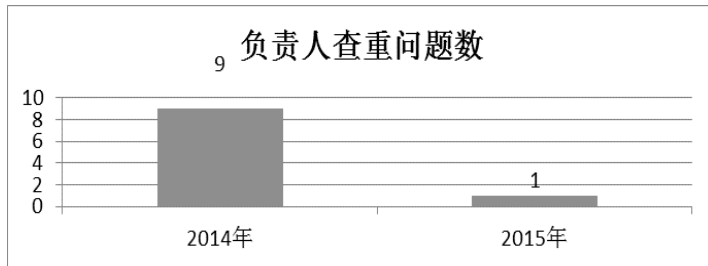


图 13-25 通过监督课题负责人重叠问题，课题负责人查重问题数显著下降

3) 深度挖掘“复合监察点”，从浅表监督向深度监督延伸

在已有的监察点基础上，进一步进行数据挖潜，提出了“复合监察点”的概念，基于多维度的数据碰撞和统计规律，自动发现多个课题、不同主体间的联系，尝试挖掘出常规监察点难以发现的深层次问题，把数据驱动的有为监督，从浅表监督向深度监督延伸。

截至 2015 年 8 月，已经实现了第一个复合监察点“审计巧合监察点”，其目的是监督课题承担单位与审计机构（会计师事务所）之间是否可能存在利益捆绑，进而给课题审计的质量放水。通过对课题的承担单位和承担审计工作的会计师事务所进行关联分析，将承担单位总是选择同一家会计师事务所，并且审计结果总是没有问题的情况进行监测。

使用该复合监察点对科技计划管理的项目（课题）进行扫描后，平台共发现 45 条风险预警，相关情况可使审计主管部门锁定管理重点，同时为纪检工作提供参考信息，并形成有效线索，如表 13-2 所示。

表 13-2 复合监察点预警详细列表

监察等级	序号	主管处室	预警说明	监察点	预警时间	操作
●	1	科技宣传与软科学处	密云县生产力促进中心承担5条课题，均聘请北京中关华义会计师事务所有限公司，均审计通过	审计情况异常	2015-11-07 00:00:53	详情
●	2	高新技术产业化处	北京海外学人科技发展中心承担8条课题，均聘请北京创通新会计师事务所，均审计通过	审计情况异常	2015-10-01 00:00:52	详情
●	3	人事教育处、生物医	北京纳通科技发展有限公司承担5条课题，均聘请北京中金利会计师事务所有限公司，均审计通过	审计情况异常	2015-09-27 00:00:50	详情
●	4	高新技术产业化处	北京长信恒通技术产业联盟承担8条课题，均聘请北京紫恒会计师事务所有限公司，均审计通过	审计情况异常	2015-07-29 00:10:23	详情
●	5	科技宣传与软科学处	北京康康生态实验中心承担3条课题，均聘请北京紫恒会计师事务所有限公司，均审计通过	审计情况异常	2015-07-17 00:00:57	详情
●	6	科技宣传与软科学处	北京市通州区生产力促进中心承担5条课题，均聘请北京中关华义会计师事务所有限公司，均审计通过	审计情况异常	2015-06-16 00:00:14	详情
●	7	办公室、电子信息与	北京美利公科技发展有限公司承担20条课题，均聘请北京紫恒会计师事务所有限公司，均审计通过	审计情况异常	2015-06-14 17:04:56	详情
●	8	科技宣传与软科学处	北京文信信承担14条课题，均聘请中天联合会计师事务所有限责任公司，均审计通过	审计情况异常	2015-06-14 17:04:56	详情
●	9	国际科技合作处、科	北京市科技传播中心承担13条课题，均聘请北京紫恒会计师事务所有限公司，均审计通过	审计情况异常	2015-06-14 17:04:56	详情
●	10	高新技术产业化处	北京中关村生命科学园生物医药科技孵化有限公司承担11条课题，均聘请北京紫恒会计师事务所有限公司，均审计通过	审计情况异常	2015-06-14 17:04:56	详情
●	11	科技宣传与软科学处	北京自然博物馆承担10条课题，均聘请北京中平建华会计师事务所有限公司，均审计通过	审计情况异常	2015-06-14 17:04:56	详情
●	12	科技宣传与软科学处	北京恒思科技发展有限公司承担8条课题，均聘请北京紫恒会计师事务所有限公司，均审计通过	审计情况异常	2015-06-14 17:04:56	详情
●	13	高新技术产业化处	北京市石景山区科学技术委员会承担9条课题，均聘请北京紫恒会计师事务所有限公司，均审计通过	审计情况异常	2015-06-14 17:04:56	详情
●	14	科技宣传与软科学处	北京电视台承担8条课题，均聘请北京紫恒会计师事务所有限公司，均审计通过	审计情况异常	2015-06-14 17:04:56	详情
●	15	科技宣传与软科学处	北京千程安捷信息咨询有限公司承担7条课题，均聘请北京紫恒会计师事务所有限公司，均审计通过	审计情况异常	2015-06-14 17:04:56	详情
●	16	电子信息与装备制造	北京市门头沟区科技开发实验基地承担8条课题，均聘请北京惠高万达会计师事务所有限公司，均审计通过	审计情况异常	2015-06-14 17:04:56	详情
●	17	农村科技发展处、政	中粮壹号健康研究开发有限公司承担8条课题，均聘请中天关（北京）会计师事务所，均审计通过	审计情况异常	2015-06-14 17:04:56	详情
●	18	科技宣传与软科学处	中国中医科学院望京医院承担8条课题，均聘请北京中关华义会计师事务所有限公司，均审计通过	审计情况异常	2015-06-14 17:04:56	详情

4) 配套制度的创新探索

依托对平台预警数据的研判,驻委纪检组针对性地建立了“预警风险听证制度”和“预警问题约谈制度”,根据预警的不同性质和立行立改情况,经分析研判后,采取听证和约谈的不同方式,回应预警问题,形成管理闭环和有效震慑。

【参考文献】

- [1] 代英明,吴昌盛. B/S 应用系统用户权限管理[J]. 广西轻工业, 2008 (12): 82-84.
- [2] 边巍. FANUC 0i 系统与 SINUMERIK 802D 系统的参数编程分析及应用[J]. 广西轻工业, 2008 (12): 74-75; 84.
- [3] 刘晓婧,郑娥. 诠释行政监控新概念:以深圳市行政审批电子监察系统为例[J]. 法制与社会, 2008 (17): 136-137.
- [4] 何欣. 网络攻击的种类分析[J]. 中小企业管理与科技(上旬刊), 2009 (10): 297-298.
- [5] 钟涛. 浅析发电企业信息系统基础设施集中管控的解决方案[J]. 中小企业管理与科技(上旬刊), 2009 (10): 296-297.
- [6] 侯杨,赵峰,张剑. 廉政风险防控平台信息化的设计[J]. 医疗装备, 2014 (02): 59.
- [7] 陈斌,吴立芝. 一站式网上行政审批系统的设计与实现[J]. 电脑与电信, 2014 (05): 54-55.
- [8] 郭敏玲. 充分运用信息技术构建国有企业反腐倡廉信息系统[J]. 企业家天地, 2013 (07): 85-86.
- [9] 张顺喜. 运维安全审计系统[J]. 无线互联科技, 2013 (07): 10.
- [10] 刘一,邓波. 行政效能提质增速 电子政务再谱新篇:行政审批电子监察系统在四川的建设与应用[J]. 信息化建设, 2010 (07): 26-27.
- [11] 董建军. 天津滨海高新区公权运行廉政风险防控系统设计及实现[D]. 山东大学. 2014.
- [12] 王前. MDES 电子监察系统架构的设计及应用[D]. 中山大学. 2006.
- [13] 陈康松. 基于 B/S 架构的东阳市行政电子监察系统设计及实现[D]. 电子科技大学. 2010.

- [14] 王旭初. 行政审批电子监察系统的问题与对策研究: 以 Z 市 H 县为例[D]. 中山大学. 2009.
- [15] 孙继业. 电子监察系统建设研究[D]. 天津大学. 2013.
- [16] 王业先. 基于 SOA 的网上行政审批系统的设计与实现[D]. 扬州大学. 2009.
- [17] 刘广志. 科技手段防治腐败实践研究: 以山东省曹县为例[D]. 中国海洋大学. 2013.
- [18] 胡立龙. 基于规则引擎的电子监察系统的设计与实现[D]. 湖南大学. 2013.
- [19] 葛宏杰. 海关行政监察电子化研究[D]. 山东大学. 2008.